



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Funkcjonariusze międzynarodowi

Author: Genowefa Grabowska

Citation style: Grabowska Genowefa. (1988). Funkcjonariusze międzynarodowi.
Katowice : Uniwersytet Śląski



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Genowefa Grabowska

FUNKCJONARIUSZE
międzynarodowi

Uniwersytet Śląski Katowice 1988



**FUNKCJONARIUSZE
MIĘDZYNARODOWI**

PRACE NAUKOWE
UNIwersytetu śląskiego
W KATOWICACH
NR 871

Genowefa Grabowska

FUNKCJONARIUSZE
międzynarodowi

Uniwersytet Śląski



Katowice 1988

Redaktor serii: prawo
LEON TYSZKIEWICZ

Recenzent
STANISŁAW NAHLIK

Wprowadzenie	7
Rozdział I. Początki	10
Rys historyczny	10
Era związków administracyjnych	11
Era organizacji międzynarodowych	13
Pojęcie funkcjonariuszy międzynarodowych	15
Próba rozgraniczenia	15
Próba definicji	18
Rozdział II. Zatrudnienie	26
Prawo nominacji	26
Zdolność do wypełniania międzynarodowej funkcji publicznej i kwalifikacje funkcjonariusza	30
Bezstronność	31
Lojalność	31
Fachowość	32
Uczciwość	33
Rekrutacja funkcjonariuszy międzynarodowych	33
Rekrutacja etatowa i kontraktowa	34
Rekrutacja wewnętrzna i zewnętrzna	35
Rekrutacja podstawowa i rekrutacja wysokich funkcjonariuszy organizacji	37
Rekrutacja stała i tymczasowa	40
Rekrutacja w drodze konkursu	42
Klasyfikacja personelu organizacji	44
Rozdział III. Obowiązki	48
Obowiązek lojalności międzynarodowej	49
Obowiązki zawodowe	51
Obowiązek hierarchicznego podporządkowania	51
Incompatibilitas	52
Désintéressement	53
Takt, powściągliwość, dyskrecja	54
Zasady moralności zawodowej	55
Sankcje dyscyplinarne	56

Rozdział IV Uprawnienia	58
Swobody publiczne	58
Swobody indywidualne	59
Swobody grupowe	63
Uprawnienia ekonomiczne i socjalne	69
Uposażenia	70
Zabezpieczenie socjalne	75
Rozdział V. Przywileje	81
Podstawy prawne	81
Charakter i treść przywilejów	85
Immunitet jurysdykcyjny	86
Immunitet nietykalności osobistej	87
Zwolnienia podatkowe	89
Zwolnienia od narodowej służby publicznej	90
Wylączenie spod działania przepisów imigracyjnych	91
Ułatwienia przy wymianie walutowej	92
Ułatwienia repatriacyjne	93
Zwolnienia celne	93
Zrzeczenie się przywilejów i immunitetów	94
Rozdział VI. Konflikty	97
Tryb administracyjny	98
Postępowanie prewencyjne	98
Wewnętrzne postępowanie odwoławcze	99
„Ombudsman”	104
Tryb sądowy	108
Organy odwoławcze	108
Skład i organizacja trybunałów	113
Kompetencje	115
Procedura	119
Efekty odwołania	122
Rozdział VII. Niezależność	129
Tradycje niezależności	129
Liga Narodów	129
Organizacja Narodów Zjednoczonych	132
Praktyka współczesna	135
Gwarancje niezależności	136
Zagrożenia niezależności	141
Zakończenie	145
Wybrana literatura	150
Skróty nazw organizacji	154
Wykaz stosowanych skrótów	156
Résumé	157
Summary	158

Stosunki międzynarodowe i prawo międzynarodowe ulegają rozwojowi i ciągłemu wzbogaceniu. Zmienia się ich treść i forma — zarówno w kontaktach dwustronnych państw, jak i w ich współpracy wielostronnej. Szczególnie wiele nowych problemów politycznych i prawnych przyniósł szybki rozwój organizacji międzynarodowych w drugiej połowie naszego stulecia. Ciężar współpracy międzynarodowej został tym samym przesunięty z dyplomatycznych kontaktów wielostronnych państw na forum „dyplomacji parlamentarnej”, prowadzonej w łonie organizacji międzynarodowych. Prawdziwym fenomenem tego okresu jest jednak powstanie i rozwój międzynarodowej funkcji publicznej. Tysiące funkcjonariuszy już pracuje w organizacjach międzynarodowych, wykonując statutową działalność, i — jak to potwierdza współczesna praktyka — ich liczba stale się powiększa.

Określenie statusu prawnego tej kategorii osób, ich praw i obowiązków, postawy wobec organizacji i państw członkowskich jest dla prawnika zajęciem równie interesującym, co i skomplikowanym. Różnorodność działających organizacji międzynarodowych, nieporównywalność ich kompetencji i zasięgu oddziaływania oraz odmiennosc wewnętrznych regulacji prawnych sprawia, że równie nieporównywalny w skali globalnej będzie status prawny ich funkcjonariuszy, odzwierciedlający przecież specyfikę każdej organizacji. Pewne cechy wspólne, a zwłaszcza powszechność organizacji międzynarodowych należących do „Rodziny Narodów Zjednoczonych”, czyli organizacji włączonych do systemu ONZ, pozwalają jednak żywić nadzieję na wyodrębnienie w miarę jednolitej i przez to porównywalnej podstawy badawczej. Analiza statusu prawnego i działalności personelu tych organizacji pozwoliłaby na sprecyzowanie na tyle ogólnych i reprezentatywnych wniosków, iż można by się nimi posłużyć przy ocenie całej międzynarodowej funkcji publicznej.

Ograniczenie pola badań do powszechnych organizacji międzynarodowych systemu ONZ poparte jest nadto argumentami natury formalno-prawnej. Wspólny system „Rodziny Narodów” wywodzi się z umów o współpracy zawartych między ONZ a organizacjami wyspecjalizowanymi na podstawie art. 57 i 63 Karty Narodów Zjednoczonych (Karta NZ). Takie umowy podpisała ONZ z ILO, FAO, UNESCO, ICAO, WHO, IBRD, IMF, UPU, ITU, WMO, IFC, IAEA¹, IMCO, IDA, WIPO oraz IFAD. Nadto ICITO i GATT, pomimo braku formalnego powiązania z Radą Gospodarczo-Społeczną ONZ, także dołączyły do tego systemu. Połączenie organizacji wyspecjalizowanych z ONZ (głównie z jej Radą Gospodarczo-Społeczną) jest bardzo silne. Nierzadko wzorują się one na ONZ, czerpiąc nie tylko z jej bogatej praktyki, ale także przejmując rozwiązania prawne już sprawdzone w jej strukturze wewnętrznej.

Pole badań zawężone do organizacji systemu ONZ powinno pozwolić na analizę, a następnie ocenę sytuacji prawnej ich funkcjonariuszy. Zakładając osiągnięcie w tej części wymiernych i porównywalnych rezultatów, nie sposób nie dostrzec rysującej się możliwości przeprowadzenia pewnych uogólnień nad zakresem i treścią prawa międzynarodowej funkcji publicznej. Prawidłowa ocena sytuacji prawnej funkcjonariuszy wymaga spojrzenia wstecz i sięgnięcia aż do genezy tej instytucji, a także określenia ich aktualnego miejsca w organizacji. Pozwoli to wyodrębnić kategorię funkcjonariuszy spośród grona innych osób działających na forum organizacji (reprezentantów państw, ekspertów), a także przeanalizować ich stosunek do państw członkowskich i do organizacji. Rozważania te powinny także dać odpowiedź na pytanie: czy i w jakim stopniu tradycyjne mechanizmy prawa międzynarodowego publicznego mogą mieć zastosowanie do prawa międzynarodowej funkcji publicznej. A może się okazać, że międzynarodowa funkcja publiczna wykształciła nowe i tylko jej właściwe instrumenty prawne?

Do osiągnięcia tych celów staje się niezbędne zarówno prześledzenie historii powstania i późniejszego rozwoju tej instytucji, jak i poddanie szczegółowej analizie podstaw prawnych (umów międzynarodowych, prawa wewnętrznego organizacji, orzecznictwa międzynarodowego), na których opiera swą egzystencję międzynarodowa służba publiczna.

Polska literatura prawa międzynarodowego nie wykazywała do tej pory większego zainteresowania ani statusem prawnym funkcjonariuszy międzynarodowych, ani prawem międzynarodowej funkcji publicznej.

¹ Chociaż IAEA nie jest organizacją wyspecjalizowaną w rozumieniu Karty NZ, to jednak ZO ONZ zdecydowało stosować do współpracy z tą organizacją takie same zasady, jakie obowiązują w kontaktach ONZ z organizacjami wyspecjalizowanymi — zob. P. C. Szasz: *Law and Practice of the International Atomic Energy Agency*. New York 1970, s. 266—279.

Istniejące opracowania², głównie z pierwszej połowy lat sześćdziesiątych, mają charakter wąskich, sygnalizujących tylko problem esejów. Z konieczności zatem niniejsza praca musi się oprzeć — i to niemal wyłącznie — na literaturze obcej (przede wszystkim angielskiej i francuskiej), która poświęciła międzynarodowej funkcji publicznej wyjątkowo wiele uwagi.

² Zob. np. R. Sonnenfeld: *Sekretarz Generalny ONZ. Ewolucja i tendencje*. SM 1962, nr 2, s. 25; B. Paździor: *Funkcjonariusze Biura Europejskiego ONZ*. SM 1963, nr 4, s. 119; a także J. Makowski: *Funkcjonariusze międzynarodowi i ich immunitety*. „Rocznik Prawa Międzynarodowego” 1949.

Rys historyczny

Pojawienie się pierwszych urzędników — agentów — międzynarodowych wiąże się z próbami trwałego organizowania współpracy państw należących do XIX-wiecznej społeczności międzynarodowej. Różnorodne płaszczyzny tej współpracy wymagały odmiennej organizacji, zwłaszcza ich stałych kontaktów. Wcielanie w życie kolektywnej woli państw stwarzało konieczność powołania specjalnych organów, uzależnionych bezpośrednio lub pośrednio od zgromadzenia przedstawicieli wszystkich państw. Osoby wchodzące w skład tych organów i wypełniające ich zadania we wspólnym interesie wszystkich państw zaczynały być nazywane funkcjonariuszami międzynarodowymi¹. Im wspólny organ (lub międzynarodowa organizacja) zakreślał sobie szersze cele i gromadził więcej państw członkowskich, tym do wypełniania tych celów potrzebował większej grupy funkcjonariuszy międzynarodowych.

Historię rozwoju instytucji funkcjonariuszy międzynarodowych, podobnie jak formy zorganizowanej współpracy państw, można rozpatrywać w dwu etapach. Pierwszy, embrionalny okres obrazujący powstanie tej instytucji i jej początkowe formy działania zamyka się umownymi datami: 1850—1919. Z uwagi na współpracę państw ograniczoną wówczas do spraw administracyjnych i technicznych można go nazwać erą „związków międzynarodowych o charakterze administracyjnym”.

Drugi okres, biegnący od 1919 roku do czasów współczesnych, obejmuje działalność funkcjonariuszy na wyższym etapie międzynarodowej

¹ S. Basdevant: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1931, s. 4.

współpracy państw. Współpraca ta wykracza poza tradycyjne, administracyjno-techniczne kwestie i — obejmując także problemy polityczne, gospodarcze, a nawet kulturalne czy prawne — przybiera stabilną formę w postaci organizacji międzynarodowych. Ten okres można nazwać erą „organizacji międzynarodowych”².

Era związków administracyjnych

Powstanie i rozwój wielkich państw imperialnych, gwałtowny rozwój techniki, przemysłu, komunikacji wyzwalają wolę solidarnego działania państw. Do osiągnięcia wspólnych celów państwa przyjmuje na siebie określone zobowiązania. Ich wspólne działania zataczają coraz szersze kręgi, obejmując zorganizowanymi akcjami jeszcze do niedawna nietknięte obszary międzynarodowej współpracy. I tak, państwa zaczynają wspólnie regulować kwestie nawigacji morskiej i rzecznej, ustalają zasady komunikacji pocztowej i telegraficznej między różnymi częściami globu, zmierzają do usprawnienia transportu drogowego i kolejowego, zalecają czuwanie nad ochroną własności intelektualnej, a także podejmują działania w celu ochrony zdrowia ludzkości przed epidemiami. Ta działalność, uważana za szczególną „międzynarodową służbę publiczną”, stała się możliwa dzięki utworzonym związkom administracyjnym i zatrudnionej w ich organach „administracji międzynarodowej”. Współcześni teoretycy nazwali już wówczas ten okres „okresem administracji międzynarodowej”³.

Powstają wówczas międzynarodowe instytucje zarządzające żeglugą morską i rzeczną. Międzynarodowa Komisja Kanału Sueskiego, Międzynarodowa Policja Morza Północnego i podobna instytucja obejmująca swym działaniem wschodnie wybrzeża Afryki — to przykłady związków administracyjnych utworzonych w celu usprawnienia żeglugi morskiej.

Nieco wcześniej, bo już w I połowie XIX stulecia⁴, pojawiły się embrionalne formy administrowania rzekami uznanymi za międzynarodowe, komisje rzeczne: Renu — 1815 i Dunaju — 1856.

² M. Bedjaoui: *Fonction publique internationale et influences nationales*. Paris 1958, s. 3; por. także: A. Plantey: *Droit et pratique de la fonction publique internationale*. Paris 1977, s. 17; G. Langrod: *La fonction publique internationale. Sa genese, son essence, son evolution*. Leyde 1963, s. 31.

³ K. Kasansky: *Théorie de l'administration internationale*. RGDIP 1902, s. 353.

⁴ Niektórzy autorzy początek instytucji rzek międzynarodowych wiążą z Wielką Rewolucją Francuską, kiedy to ogłoszono (1792) bieg rzek Mozy i Skaldy za otwarty dla statków wszystkich państw nadbrzeżnych — zob. L. Oppenheim: *International Law*. Wyd. III. London 1955, § 178; L. B. Korbut, J. Baskin: *Meždunarodnyje reki — istoria i sovremennost*. SJMP 1979, s. 266—273.

W celu wzajemnego zbliżenia, ułatwienia obrotu i komunikacji, a przede wszystkim „zredukowania” dzielącego je dystansu państwa utworzyły Unię Telegraficzną (1865), Powszeczny Związek Pocztowy (1874) oraz Międzynarodowy Związek do spraw Przewozów Towarów Kolejami Żelaznymi (1890). Te trzy związki utworzyły wspólny organ administracyjny — nazwany Biurem Międzynarodowym — z siedzibą w Bernie.

Ułatwieniami w wymianie handlowej między państwami oraz organizacją niezakłóconego obrotu gospodarczego miały się z kolei zająć: Międzynarodowy Związek do spraw Miar i Wag (1875), dwa związki monetarne: łaciński (1865) i skandynawski (1873), Międzynarodowe Biuro do spraw Publikacji Taryf Celnych (1890) oraz Międzynarodowe Biuro Statystyczne (1913).

O postęp i lepsze efekty w rolnictwie miał się zatroszczyć utworzony w 1905 r. w Rzymie Międzynarodowy Instytut Rolniczy. Problemy zdrowia publicznego, a zwłaszcza zapobiegania epidemiom, były przedmiotem badań Międzynarodowej Rady Sanitarnej, działającej w Aleksandrii i Konstantynopolu w latach 1892—1894, oraz biur międzynarodowych Zdrowia Publicznego (1904) i Higieny (1907).

Ochroną niektórych niemajątkowych praw człowieka zajęły się biura: do spraw ochrony własności literackiej i artystycznej (otwarte w Bernie w 1886 roku) i do spraw zwalczania handlu niewolnikami (powołane w 1870 roku równolegle w Brukseli i Zanzibarze).

Listę instytucji administrujących różnymi dziedzinami współpracy międzynarodowej wzbogacają nadto banki światowe i trybunały rozstrzygające spory między państwami (Haga 1899, 1907).

„Międzynarodowa służba publiczna” przybierała — jak widać — rozmaite formy, przy czym najczęściej była wykonywana przez specjalne unie, związki i biura. Ich personel wywodził się zazwyczaj spośród obywateli tych państw, w których związki miały swą siedzibę, a jego rekrutacja przebiegała podobnie jak nabór urzędników do wielkich, prywatnych towarzystw⁵. Jednak sytuacja prawna związków i ich organów nie była wyraźnie określona, dlatego w doktrynie prawa międzynarodowego brak jednoznacznego stanowiska co do pozycji prawnej zatrudnionych tam pracowników. Przeważał — jak się wydaje — pogląd, że jednostki zatrudnione w związku są funkcjonariuszami wewnętrznymi państwa (*les fonctionnaires internes*) wykonującymi określone zadania międzypaństwowe.

Typ związku i jego organów pozwala na określenie stopnia jego zależności od prawa wewnętrznego państwa siedziby. Ścisłe powiązanie biura z państwem siedziby, typowe dla Berna i Brukseli, powodowało stały nadzór i kontrolę wykonywaną wobec biura przez państwo siedziby dzia-

⁵ A. Plantey: *Droit...*, s. 17—18.

łające z upoważnienia pozostałych członków związku. Funkcjonowanie biura oraz pozycja prawna jego personelu zależały wówczas m.in. od prawa wewnętrznego państwa siedziby. Natomiast niezależne biuro związku jako nie związane z państwem siedziby nie podlegało jego nadzorowi i kontroli i nie stosowało wobec swego personelu prawa miejscowego w takim zakresie, jak czynił to związek podporządkowany.

Era organizacji międzynarodowych

Współpraca państw w ramach związków administracyjnych nie obejmowała płaszczyzny *stricte* politycznej. Dopiero organizacje międzynarodowe włączyły do swoich celów także i polityczny aspekt, a nadto rozciągnęły swą działalność na niemal wszystkie formy kontaktów między państwami.

Podczas paryskiej konferencji pokojowej kończącej I wojnę światową państwa powołały do życia pierwszą, powszechną organizację międzynarodową o celach ogólnych — Ligę Narodów (28 czerwca 1919). Liga istniała formalnie do 1946 roku, skupiając wówczas 44 państwa, podczas gdy w okresie najżywszego rozwoju należało do niej 60 państw (1932)⁶. Swą statutową działalność prowadziła za pośrednictwem trzech głównych organów: Zgromadzenia, Rady i Sekretariatu, stałego organu administracyjnego z Sekretarzem Generalnym, wybieranym przez Zgromadzenie i Radę organizacji, na czele. Obok niego w administracji działali podsekretarze generalni oraz personel administracyjny (około 800 osób w 1939 roku), złożony z obywateli niemal wszystkich państw członkowskich⁷. Członkowie personelu zwani byli przemianami „agentami” lub „funkcjonariuszami” Ligi. Do tej licznej grupy pracowników Sekretariatu Ligi należy jeszcze dodać personel, funkcjonującego od 1921 roku, Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej oraz urzędników zatrudnionych w biurach nowo powstałych związków administracyjnych⁸. Biura te były w szczególności powiązane z Ligą Narodów, a nie jak do tej pory z państwami siedziby. Dawało to organizacji możliwość kontroli ich działalności, a także pozwalało na przekazywanie związkom i ich biuram niektórych sprawdzonych już w Lidze rozwiązań prawnych, zwłaszcza dotyczących międzynarodowej funkcji publicznej⁹.

⁶ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 7.

⁷ T. G. Weiss: *International Bureaucracy: The Myth and Reality of the International Civil Service*. IA 1982, s. 192—293.

⁸ Np. Międzynarodowa Komisja do spraw Lotnictwa Cywilnego działająca w latach 1919—1920.

⁹ Na tej powstającej dopiero idei współpracy Ligi ze związkami administracyjnymi był wzorowany — jak się wydaje — późniejszy system powiązań między ONZ a organizacjami wyspecjalizowanymi.

Sytuacja prawna funkcjonariuszy LN pozostawała pod wyraźnym wpływem zasad i norm prawnych obowiązujących w niektórych (wpływowych) państwach członkowskich (zwłaszcza w Anglii i Francji). Lord Balfour proponował już w 1920 roku, aby wzorem brytyjskiej służby publicznej członkowie personelu Sekretariatu Ligi korzystali z niezależności politycznej, gwarantowanej przez ich stałe (a nie czasowe) zatrudnienie w sekretariacie¹⁰. Raport Noblemaire'a przedłożony LN w 1921 roku sugerował natomiast prowadzenie rekrutacji funkcjonariuszy według kryterium ich merytorycznej przydatności do pracy w organizacji. Nadto zalecał pokaźne zwiększenie ich wynagrodzenia, tak aby do pracy w Lidze przyciągnąć ludzi najwartościowszych.

Powstanie ONZ i związanych z nią organizacji wyspecjalizowanych zwielokrotniło liczbę zatrudnionych w nich funkcjonariuszy. Oprócz sekretariatów organizacji działają także coraz częściej ich zamiejscowe biura, lokowane daleko poza główną siedzibą organizacji. Ich zadaniem staje się uaktywnienie i włączenie do pracy organizacji państw danego regionu geograficznego. Funkcjonariusze zatrudnieni w takim „zamiejscowym” biurze należą do pełnoprawnego personelu organizacji, a oprócz uprawnień wynikających z norm prawa międzynarodowego (takiego samego dla całej organizacji) mogą korzystać ze szczególnych uprawnień przyznanych im prawem wewnętrznym państwa siedziby¹¹.

Współpraca ONZ z organizacjami wyspecjalizowanymi obejmowała m.in. również sprawy personalne. Zapoczątkował ją Administracyjny Komitet do spraw Koordynacji¹², natomiast pierwsze, prototypowe postanowienia w tej materii zawiera art. XI układu o współpracy między ONZ a ILO z 14 grudnia 1946 roku. Obydwie organizacje uznały, że z punktu widzenia efektywnej koordynacji pracy administracji konieczne jest „utworzenie jednolitej międzynarodowej służby cywilnej i mając na względzie powyższe zgadzają się opracować wspólne normy, metody i postanowienia dotyczące personelu, aby uniknąć poważnych rozbieżności w warunkach zatrudnienia, wyeliminować możliwość konkurowania w rekrutacji personelu oraz ułatwić wymianę pracowników dla jak najlepszego wykorzystania ich usług”¹³. Nad całością współpracy obydwu organizacji miała czuwać specjalnie w tym celu utworzona Komisja Mię-

¹⁰ A. Plantey: *Droit...*, s. 18.

¹¹ B. Paździor: *Office European des Nations Unies à Genève*. Wrocław 1969, s. 61.

¹² Administrative Committee on Coordination (ACC) został utworzony decyzją Sekretarza Generalnego ONZ w 1946 r. W jego skład wszedł z urzędu Sekretarz Generalny ONZ jako przewodniczący oraz przedstawiciele organizacji wyspecjalizowanych — zob. T. Meron: *Status and Independence of the International Civil Servant*. RCADI 1980, II, t. 167, s. 364.

¹³ *Zbiór statutów*, t. II, cz. 1, s. 164.

dzynarodowej Służby Cywilnej (International Civil Service Commission — ICSC).

Idea utworzenia specjalnego ciała do spraw międzynarodowej służby cywilnej została — jak widać — podjęta wcześniej, bo już u progu tworzenia systemu ONZ. Na wcielenie jej do praktyki przyszło jednak czekać wiele lat. Dopiero w 1974 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło (i to po długich dyskusjach) Statut Komisji do spraw Międzynarodowej Funkcji Publicznej¹⁴, zaakceptowany następnie przez 11 organizacji wyspecjalizowanych¹⁵. Na swojej pierwszej sesji w maju 1975 roku Komisja przyjęła regulamin wewnętrzny, zamykając tym samym prace organizacyjne związane z przygotowaniem do ujednolicenia, w ramach „Rodziny Narodów Zjednoczonych”, prawa międzynarodowej funkcji publicznej.

Rosnąca liczba organizacji międzynarodowych, ich organów oraz reprezentujących je biur, komisji i komitetów na różnych szczeblach administracji międzynarodowej sprawia, że liczba funkcjonariuszy także stale się powiększa¹⁶. Jeśli działanie prawa Parkinsona sprawdzi się w stosunku do administracji międzynarodowej, to można spodziewać się w dośyć krótkim czasie eksplozywnego niemal wzrostu liczby funkcjonariuszy międzynarodowych.

Pojęcie funkcjonariuszy międzynarodowych

Próba rozgraniczenia

Pojęcie „funkcjonariusz międzynarodowy” nie jest rozumiane jednoznacznie ani w teorii prawa, ani w praktyce międzynarodowej. Próby definiowania tego pojęcia były podejmowane niemal od chwili powstania

¹⁴ Mocą tej samej rezolucji 3357/XXIX z 18 grudnia 1974 r. Zgromadzenie Ogólne: a) zaleciło Komisji zbadanie systemu wynagrodzeń funkcjonariuszy ONZ, b) zaprosiło organizacje związane z ONZ do uczestnictwa w jej pracach, c) zobowiązało Sekretarza Generalnego ONZ do składania Zgromadzeniu raportów o działalności Komisji; zob. także D. Zavala: *La Commission de la Fonction Publique Internationale*. AFDI 1976, s. 521.

¹⁵ Były to: ILO, FAO, UNESCO, ICAO, WHO, UPU, ITU, WMO, IMCO, WIPO, IAEA, a ICITO i GATT, chociaż formalnie nie przyjęły statutu, to jednak czynnie uczestniczyły w pracach Komisji — zob. T. Meron: *Status...*, s. 296 i 364. Statutem nie zainteresowały się organizacje o charakterze finansowym: IBRD, IMF, IFC, IDA.

¹⁶ Coraz więcej miast siedzib organizacji gości coraz to większe grupy funkcjonariuszy o wyraźnie uprzywilejowanym statusie. Wśród miast skupiających najwięcej funkcjonariuszy organizacji F. Wolf wymienia: Nowy Jork, Waszyngton, Londyn, Paryż, Genewę, Brukselę, Strasburg, Rzym, Wiedeń, Addis-Abebę, Bangkok, Kair — zob. *The International Civil Servant*. Genève 1967, s. 8.

pierwszych organizacji międzynarodowych¹⁷. Brak jednak precyzyjnej definicji pojęcia funkcjonariusza i w normach prawa międzynarodowego, i prawa wewnętrznego państw.

Statutowa działalność organizacji wymaga zaangażowania i stałej obecności w jej siedzibie znacznego kręgu osób. Są wśród nich reprezentanci państw, są tzw. agenci międzynarodowi, a niekiedy wiążą się czasowo z organizacją także funkcjonariusze — urzędnicy państwowi. Jednak bieżąca, codzienna działalność organizacji jest możliwa przede wszystkim dzięki jej organowi administracyjnemu i zatrudnionym tam funkcjonariuszom międzynarodowym.

Przedstawiciele państw są wysyłani do organizacji albo na czas nieoznaczony (stali reprezentanci), albo na czas z góry określony (delegaci na sesje organów organizacji)¹⁸. Ich status prawny przypomina pod wieloma względami pozycję tradycyjnych dyplomatów w stosunkach dwustronnych. Jako reprezentanci państw mają zabiegać o osiągnięcie statutowych celów organizacji, ale na pierwszy plan w ich działalności wybija się interes narodowy państw wysyłających, usytuowany zawsze przed międzynarodowym interesem organizacji¹⁹. Przedstawiciele państw kumulują więc dwie funkcje: narodową (reprezentacja państwa wysyłającego w organizacji) i międzynarodową (stała lub czasowa działalność w organizacji).

Niektórzy spośród reprezentantów państw mimo przedstawionych zastrzeżeń mogą być jednak uznani za funkcjonariuszy międzynarodowych. Przewodniczący: Zgromadzenia Ogólnego ONZ, organów wykonawczych, a także komisji lub komitetów organizacji są wybierani na te stanowiska z grona przedstawicieli państw członkowskich. W czasie trwania mandatu są uznawani za funkcjonariuszy międzynarodowych, a ich niezależność potwierdzają także przepisy niektórych organizacji²⁰.

Pojęcie „agent międzynarodowy” jest znacznie szersze niż pojęcie „funkcjonariusz międzynarodowy”. Opisową definicję „agenta” zaproponował w 1949 roku MTS, stwierdzając: „Agent międzynarodowy» to osoba, która pobiera wynagrodzenie za działalność w organizacji lub

¹⁷ Pionierska praca S. Basdevant: *Les fonctionnaires...* nawet po upływie 50 lat od daty publikacji nadal zadziwia celnością spostrzeżeń i trafnością wyводу, chociaż autorka — przygotowując swą doktorską dysertację — bazowała na zaledwie 10-letniej praktyce Ligi Narodów.

¹⁸ G. Grabowska: *Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi*. Katowice 1980, s. 53, 89.

¹⁹ Pewne zdziwienie może dzisiaj budzić opinia utożsamiająca reprezentantów państw z funkcjonariuszami organizacji — zob. M. Anzilotti: *Cours de droit internationale*. Paris 1930, s. 283.

²⁰ Zob. np. art. 36 regulaminu Zgromadzenia Ogólnego ONZ; art. V Konstytucji FAO; art. V § 2 Konstytucji UNESCO.

pracuje bezpłatnie, jest zatrudniona na stałe lub tylko dorywczo, jest zobowiązana przez organ organizacji do wykonywania lub udzielania pomocy w wykonywaniu zadań organizacji. Krótko mówiąc, jest to każda osoba, przez którą organizacja działa.”²¹

Tak pojemną definicję można objąć wyjątkowo rozległy krąg osób, w tym także funkcjonariuszy, ale nie podobna za jej pomocą oddzielić ich od innych osób, powiązanych z organizacją chociażby tylko luźnymi więzami.

Zdarza się także, że urzędnicy państwowi prowadzą aprobowaną przez państwo, ściśle określoną działalność międzynarodową, ale pomimo to nie są funkcjonariuszami międzynarodowymi w rozumieniu prawa. Niekiedy zadania międzynarodowe wykonują oni sporadycznie i tylko na marginesie swej narodowej działalności, w innych przypadkach bywają przez państwo oddelegowani na pewien czas wyłącznie do prowadzenia działalności międzynarodowej.

Członkowie Trybunału Nawigacyjnego na Renie oprócz sprawowania funkcji sędziów narodowych działają jako sędziowie międzynarodowi w sprawach spornych związanych z nawigacją na tej rzece²². Sędziowie międzynarodowych trybunałów administracyjnych (LN, ONZ, ILO) wykonują zadania międzynarodowe i w tym samym czasie zachowują prawo do występowania w charakterze funkcjonariuszy państwowych. Trudno byłoby uznać ich za funkcjonariuszy międzynarodowych, stosowniejsze wydaje się w tym przypadku określenie ich mianem agentów międzynarodowych.

Jeszcze poważniejsze problemy powstają przy próbie zakwalifikowania do grona funkcjonariuszy członków sił zbrojnych w służbie organizacji międzynarodowych. Wydaje się, że pomimo umów organizacji z państwami używającymi jej swych sił zbrojnych siły te zachowują narodowy charakter. Potwierdza to przede wszystkim fakt, że o ich rekrutacji decyduje samodzielnie każde państwo, a nie organizacja międzynarodowa.

Bywają wreszcie sytuacje, gdy urzędnik wypełnia wyłącznie zadania międzynarodowe, pozostając bez przerwy funkcjonariuszem państwowym. Członkowie organizacji policyjnych zrzeszeni w INTERPOL-u są funkcjonariuszami policji narodowych, wyspecjalizowanymi w sprawach podległych policji międzynarodowej. Poddani przepisom wewnętrznym państw, których są obywatelami, wykonują wyłącznie zadania leżące w płaszczyźnie międzynarodowej²³.

²¹ C. I. J.: *Avis consultatif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, 11 avril 1949. Rec., s. 177.

²² M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 37.

²³ D. Ruzié: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1970, s. 6.

Niekiedy zachodzi potrzeba zorganizowania specjalnej administracji dla niektórych obszarów poddanych reżimowi międzynarodowemu. Artykuł 21 traktatu pokoju z Włochami (1947) przewidywał istnienie „Wolnego Miasta Triestu”. W aneksie do traktatu strony określiły status tego obszaru, władzę zarządzającą i sposób jej wyznaczania. Zarządzający (Gouverneur) miał być mianowany przez Zgromadzenie Ogólne ONZ za zgodą Rady Bezpieczeństwa (art. 11 aneksu). Jedyne zastrzeżenie dotyczyło obywatelstwa zarządzającego: nie mógł nim zostać ani obywatel Włoch, ani Jugosławii²⁴. Pozostałe osoby wchodzące w skład zarządu były mianowane przez Gouverneura i w przeciwieństwie do niego nie posiadały statusu funkcjonariuszy międzynarodowych.

Podobny, bo także historyczny, kasus dotyczył międzynarodowej administracji świętego miasta Jerozolimy²⁵. Zarządzający miał być mianowany przez Radę Powierniczą ONZ na 3-letnią kadencję jako „representant ONZ w Jerozolimie” oraz jako „szef administracji miejskiej”. Jego międzynarodowy charakter podkreślał nadto fakt odpowiedzialności przed Radą Powierniczą.

Próba definicji

„Osoby zaliczane do służby publicznej i wykonujące funkcje w interesie międzynarodowym są funkcjonariuszami międzynarodowymi.”²⁶ Taką definicją wstępną rozpoczyna swe interesujące rozważania na temat funkcji publicznej obecny sędzia MTS — M. Bedjaoui. Najwcześniej, bo już w 1931 roku, zdefiniowała pojęcie funkcjonariusza międzynarodowego M^{le} S. Basdevant: „[...] jednostka zobowiązana — przez reprezentantów państw lub przez organ działający w ich imieniu na mocy umowy międzynarodowej i pod kontrolą państw lub jednego z nich — do wykonywania funkcji w interesie państw zgromadzonych w organizacji i poddana szczególnemu reżimowi prawnemu w zakresie ciągłości i wyłączności funkcji.”²⁷

Charakterystyka pojęcia „funkcjonariusz międzynarodowy” powinna

²⁴ Podobne zastrzeżenie zawierał układ francusko-niemiecki z 1954 r. dotyczący sytuacji prawnej Saary. Komisarzem tego obszaru nie mógł być ani Francuz, ani Niemiec, ani Saaryczyk — zob. M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 31.

²⁵ Zob. rezolucja Zgromadzenia Ogólnego nr 181/II z 29 listopada 1947 r. czy też rezolucja nr 194/III z 11 grudnia 1948 r. oraz decyzja Rady Powierniczej z 4 kwietnia 1950 r. aprobująca status prawny miasta.

²⁶ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 17.

²⁷ S. Basdevant: *Les fonctionnaires...*, s. 51. Inne definicje zob. D. Vignes: *Fonctionnaires internationaux*. In: *Encyclopedie Juridique. Répertoire de droit international*. Paris 1969, s. 45; D. Ruzié: *La notion de fonctionnaire international*. In: *Recueil d'études en hommage à Ch. Eisenmann*. Paris 1977, s. 442; F. Wolf: *The International...*, s. 8.

uwzględniać, oprócz stanowiska doktryny, obowiązujące prawo i orzecznictwo trybunałów administracyjnych, podczas gdy o jego istocie zdecydować następujące czynniki:

- a) wpływ woli państwa na kreowanie funkcjonariusza międzynarodowego;
- b) obowiązek wykonywania funkcji publicznej w służbie (w interesie) organizacji;
- c) wyłączność i ciągłość (trwałość) funkcji międzynarodowej,
- d) szczególny reżim prawny.

Ad a. Wpływ woli państwa na kreowanie funkcjonariusza organizacji międzynarodowej. Umowa — statut organizacji określa jej strukturę wewnętrzną, kompetencje głównych organów i zasady ich funkcjonowania, w tym obsadzenie stanowiska szefa administracji (sekretarza, dyrektora generalnego) organizacji. Nadto statuty lub regulaminy właściwych organów regulują procedurę doboru personelu organizacji, powierzając ją najczęściej sekretarzowi (szefowi administracyjnemu) organizacji. Państwa, podpisując i ratyfikując statut, wiążą się jego postanowieniami i w konsekwencji akceptują także zasadę przewidującą dla ich obywateli prawo wykonywania w organizacji funkcji międzynarodowej na warunkach określonych w jej statucie lub aktach od niego pochodnych. Przez przyjęcie statutu każde państwo, w drodze indywidualnej decyzji, wyraża swą wstępną zgodę, aby jego obywatele uczestniczyli w pracach organizacji jako jej funkcjonariusze. Indywidualna wola państwa na przystąpienie do organizacji jest zatem niezbędnym, decydującym elementem, powołującym do istnienia międzynarodową funkcję publiczną i jako taka powinna znaleźć odbicie w jego prawie wewnętrznym.

Drugim, obok indywidualnej woli państw, ważnym elementem dla kreowania funkcjonariusza międzynarodowego jest zbiorowa wola wszystkich państw członków organizacji wyrażona w jej statucie. Od tej zbiorowej woli państw zależy bowiem wielkość i struktura administracji międzynarodowej oraz charakter prawny i pozycja personelu organizacji.

Należy pamiętać, że te rozważania odnoszą się do umów (statutów) zawieranych przez państwa, podmioty prawa międzynarodowego, które tworzą międzyrządowe organizacje powołane do wypełnienia wspólnych, międzynarodowych celów. Członkom założycielom organizacji pozarządowych przyświeca natomiast inny i na ogół nie międzynarodowy cel, co sprawia, że osoby zatrudnione w ich organach nie są uważane za wykonujące międzynarodową funkcję publiczną i nie są określane mianem funkcjonariuszy²⁸.

Ad b. Obowiązek wykonywania funkcji publicznej w interesie orga-

²⁸ Ch. Rousseau: *Droit international public*. Paris 1953, § 20.

nizacji. Funkcjonariusze międzynarodowi wykonują powierzone im zadania na rzecz i w imieniu organizacji międzynarodowej, a nie w interesie poszczególnych państw. Ta zasada pozwala na ustalenie istotnego dla wykonywania międzynarodowej funkcji publicznej kryterium, że funkcjonariusz międzynarodowy jest w służbie organizacji i działa w jej interesie. Nie jest natomiast istotne, czy ta jego działalność jest zlokalizowana tylko w głównej siedzibie organizacji, czy też — w przypadku rozproszenia jej organów — obejmuje terytoria wielu państw członkowskich i wymaga stałej mobilności i częstej zmiany miejsca pobytu funkcjonariusza²⁹.

Wykonywanie funkcji publicznej w służbie organizacji zakłada nadto istnienie bezpośredniego i wyraźnego powiązania funkcjonariusza z tą organizacją. Zatrudnienie w organie międzynarodowym nie podlegającym jednak bezpośredniej kontroli organizacji wyklucza np. uznanie tej osoby za funkcjonariusza międzynarodowego. Jeżeli natomiast organizacja sprawuje nadzór i bierze „w opiekę” organ międzynarodowy, nawet luźno z nią powiązany, wówczas osoby w nim zatrudnione są funkcjonariuszami międzynarodowymi³⁰.

Służba dla organizacji i w jej interesie zakłada zarazem, że ten sam funkcjonariusz nie jest w tym samym czasie w służbie publicznej żadnego państwa. Zgodnie z tą zasadą nie są funkcjonariuszami międzynarodowymi reprezentanci państw w organizacji, albowiem działają oni przede wszystkim w interesie państwa wysyłającego, a nadto zachowują trwałe powiązanie i znaczny stopień zależności od administracji narodowej.

Zdarzają się jednak pewne odstępstwa od tej zasady, kiedy osoba działająca w służbie organizacji nie zrywa więzów z własną narodową administracją, a pomimo to nabywa status funkcjonariusza międzynarodowego. Dotyczy to niektórych stanowisk obsadzanych w organizacji w drodze wyboru (np. przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego ONZ) lub powołania (przewodniczący Rady Bezpieczeństwa). Osoba taka wykonuje jednocześnie wobec dwu różnych podmiotów dwie odmienne funkcje: narodową — jako reprezentant państwa wysyłającego oraz funkcję międzynarodową — jako przewodniczący organu organizacji. Ta, usankcjonowana prawem, sytuacja jak gdyby „podwójnego” powiązania funkcjonariusza — i z organizacją, i z państwem — jest na ogół krótko-

²⁹ D. Ruzié: *La notion...*, s. 443.

³⁰ Tak np. zdecydował Trybunał Administracyjny ILO, uznając osoby zatrudnione w związkach tłumaczy działających przy UPU za funkcjonariuszy międzynarodowych. Służby tłumaczy, jako pomocnicze służby organizacji, są poddane nadzorowi i kontroli Dyrektora Generalnego UPU — zob. J. Lemoine [Komentarz do orzeczenia TA OIT]. AFDI 1968, s. 308.

trwała, ograniczona czasem trwania kadencji przewodniczącego danego organu i dlatego powinna być traktowana tylko jako wyjątek potwierdzający sformułowaną regułę o służbowym podporządkowaniu funkcjonariusza organizacji międzynarodowej.

Ad c. Wyłączność i ciągłość działalności funkcjonariusza międzynarodowego. Wykonywanie międzynarodowej funkcji publicznej, nawet jeśli jest ograniczone w czasie, wymaga spełnienia dwu podstawowych warunków — wyłączności i ciągłości.

Wyłączność wyraża się tym, że funkcjonariusz międzynarodowy cały swój czas poświęca organizacji, w której pracuje. Powinien on powstrzymać się zarówno od prowadzenia działalności prywatnej, jak i od ewentualnej kontynuacji narodowej funkcji publicznej.

Zarówno statuty personelu, jak i orzecznictwo międzynarodowych trybunałów administracyjnych wielokrotnie przypominały starą zasadę *incompatibilis*, zakazującą funkcjonariuszom prowadzenia jakiegokolwiek innej działalności niż ta, do której powołała ich organizacja³¹. Celem tego zakazu jest gwarantowanie funkcjonariuszom możliwie pełnej niezależności zabezpieczającej ich przed wszelkimi wpływami (osób fizycznych, władz państwowych) spoza organizacji.

Podobne uzasadnienie pojawia się przy zakazie wykonywania przez funkcjonariuszy międzynarodowych narodowej funkcji publicznej. Gwarancją niezależności międzynarodowej funkcji publicznej jest niedopuszczenie do ewentualnej presji, jaką mogłoby wywierać na funkcjonariusza międzynarodowego państwo, w którym wykonywałby on jednocześnie funkcję narodową.

Warunek ciągłości wykonywania funkcji międzynarodowej uległ w trzech ostatnich dziesięcioleciach znacznej przemianie. Pierwotnie był uważany za niezbędne kryterium pozwalające na wyodrębnienie funkcjonariuszy spośród innych osób związanych z organizacją³². W myśl nowych reguł rządzących rekrutacją personelu organizacji ciągłość przestała być w działalności funkcjonariusza elementem niezbędnym.

Współczesne organizacje przewidują dwa sposoby zatrudniania funkcjonariuszy: na czas oznaczony albo na czas nieoznaczony, tzw. *fonctionnaire à vie*. Angaże na czas oznaczony mogą być (i często bywają) odnawiane ponownie, co sprawia, że funkcjonariusz wykonuje swą działalność praktycznie w sposób ciągły. Kontrakt „na życie” nie zapewnia mu, wbrew

³¹ D. Ruzié: *La notion...*, s. 446; Z. M. Klepacki: *The Organs of International Organizations*. Warszawa 1978, s. 49.

³² S. Basdevant (*Les fonctionnaires...*, s. 46) uważa, że czasowy charakter powiązania z organizacją wykazują „agenci międzynarodowi”, podczas gdy kontakt funkcjonariusza z organizacją powinien być ciągły i stały.

nazwie, absolutnej ciągłości zatrudnienia. Funkcjonariusz tak mianowany może również rozstać się z organizacją, np. w przypadku, gdy wymaga tego jej żywotny interes lub w wyniku zmian w strukturach administracyjnych organizacji³³.

W praktyce powszechnych organizacji międzynarodowych przeważa zatrudnienie funkcjonariuszy na czas z góry oznaczony, z możliwością późniejszego przedłużenia kontraktu. To powolne przejście od ciągłego (LN) do ograniczonego w czasie zatrudnienia funkcjonariuszy (współczesne organizacje) jest spowodowane rozmaitymi przyczynami. Organizacje powszechne, obsadzając najwyższe stanowiska administracyjne, kierują się zasadą rotacji i sprawiedliwej reprezentacji geograficznej, z uwzględnieniem priorytetu wielkich mocarstw. Organizacje wyspecjalizowane potrzebują do prowadzenia ich działalności wysoko kwalifikowanych fachowców, przygotowanych do wypełniania niekiedy skomplikowanych zadań technicznych. Administracje narodowe „wypożyczają” więc na pewien czas swych wykwalifikowanych specjalistów, oddelegowując ich do pełnienia funkcji w organizacji. Praktyka wykazuje, że przepływ specjalistów między administracją narodową i międzynarodową jest stały i systematyczny, z tendencją rosnącą³⁴. Ich powiązanie z organizacją nie nabiera w tych okolicznościach stałego charakteru, a nawet zdarzają się przypadki, że zatrudnienie funkcjonariusza trwa tylko kilka miesięcy³⁵. W praktyce wielu organizacji stało się obecnie regułą, że angażuje się funkcjonariuszy na krótkie, a niekiedy nawet bardzo krótkie okresy. Element ciągłości, spotykany we wcześniejszych definicjach działalności funkcjonariuszy międzynarodowych, przestał obecnie odgrywać decydującą rolę. Międzynarodowa funkcja publiczna nie jest już tak jak niegdyś stabilna, ale stała się za to bardziej elastyczna, odpowiadająca wymogom naszych czasów.

Ad d. Szczególny reżim prawny funkcjonariuszy międzynarodowych. Wykonywanie przez funkcjonariusza działalności międzynarodowej, a co za tym idzie podległość organizacji oraz jego niezależność od państwa, którego jest obywatelem, wpływa decydująco na jego wyjątkową — nawet w płaszczyźnie międzynarodowej — sytuację.

Organizacja międzynarodowa angażuje swój personel albo w płaszczyźnie międzynarodowej, albo lokalnej. W pierwszym przypadku są to

³³ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 344.

³⁴ H. Reymond: *The Staffing of the U.N. Secretariat*. IO 1967, nr 3, s. 751.

³⁵ Trudno ustalić najkrótszy czas trwania kontraktu funkcjonariusza. Specjalna Komisja ONZ do spraw Rewizji i Poprawek Karty ONZ zaproponowała jako minimum okres jednego roku, podczas gdy D. Ruzié uważa za wystarczający już okres 6 miesięcy — zob. D. Ruzié: *La notion...*, s. 448.

osoby nie będące obywatelami państwa siedziby, które korzystają z szeroko określonych przywilejów i immunitetów i cieszą się niemal nieograniczonym międzynarodowym statusem. Ich sytuację prawną, a w tym takie elementy, jak: rekrutacja, uprawnienia i obowiązki, ustanie zatrudnienia regulują normy prawa międzynarodowego zawarte w statutach oraz regulaminach i innych aktach prawa wewnętrznego organizacji. Ta część personelu organizacji działa w charakterze funkcjonariuszy międzynarodowych w ścisłym znaczeniu.

Sytuacja nieco się komplikuje w przypadkach, gdy organizacja angażuje swój personel spośród obywateli państwa siedziby. W trakcie wykonywania swoich zadań w organizacji osoby te korzystają, podobnie jak funkcjonariusze międzynarodowi *sensu stricto*, ze statusu międzynarodowego. Jednak poza wykonywaną funkcją są oni jako obywatele państwa siedziby poddani jego prawu wewnętrznemu z wszystkimi konsekwencjami. O zakresie ich międzynarodowego statusu decyduje rodzaj wykonywanej pracy. Wykonywanie prostych i nieskomplikowanych prac manualnych oraz wszelkiego rodzaju prac porządkowych nie wymaga, aby zatrudniony posiadał szczególną międzynarodową pozycję prawną. Jeśli natomiast zadania wykonywane przez funkcjonariusza — obywatela państwa siedziby wymagają szczególnych ułatwień, bez których ich wykonywanie byłoby utrudnione lub niemożliwe, wówczas funkcjonariusz korzysta z takich samych ułatwień, jak funkcjonariusz nie będący obywatelem państwa siedziby. Zasada ta, wyprowadzona z pewnością z prawa dyplomatycznego, została potwierdzona już w czasie pierwszej sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, a następnie przyjęta przez niemal wszystkie organizacje wyspecjalizowane³⁶.

Z przedstawionych rozważań wynika, że pozycja prawna funkcjonariuszy międzynarodowych jest oparta przede wszystkim na normach prawa międzynarodowego. Nadto status prawny funkcjonariuszy uzupełniają przepisy wewnętrzne państwa, w którym organizacja ma siedzibę lub prowadzi swą bezpośrednią działalność. Praktyka międzynarodowa wykazuje tu jednak szczególną tendencję. Organizacje nie stosują do swego personelu norm wewnętrznych państwa siedziby w sposób automatyczny. Co więcej — nie czynią tego nawet wówczas, gdy w prawie międzynarodowym brakuje odpowiednich rozwiązań lub gdy są one niepełne. Chętniej niż do prawa wewnętrznego państwa siedziby organizacje odwołują się do orzecznictwa międzynarodowych trybunałów admini-

³⁶ Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji nr 76/I z 7 grudnia 1946 r. uznało, że z przywilejów i immunitetów wyszczególnionych w art. V i VII Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ z 13 lutego 1946 r. mogą korzystać w pełnym zakresie wszyscy członkowie personelu ONZ z wyjątkiem tych, którzy zostali zatrudnieni na miejscu (płaszczyzna lokalna) lub są wynagradzani według stawek godzinowych.

stracyjnych. Zastosowanie wobec funkcjonariuszy prawa wewnętrznego państwa siedziby zależy w pełni od woli samej organizacji.

W literaturze rozważano, czy o szczególnej pozycji prawnej funkcjonariusza decyduje zakres przyznawanych mu uprawnień, a zwłaszcza tzw. uprawnień władczych („imperium”)³⁷. Próbowano nawet modyfikować to tradycyjne pojęcie przez dodanie przymiotnika „międzynarodowe”, ale zgodnie wycofywano się, twierdząc, że „imperium międzynarodowe” jednak nie istnieje.

Zakres uprawnień funkcjonariuszy międzynarodowych powinien być wyraźnie określony w statutach i regulaminach organizacji oraz jej układach z państwem siedziby. Wydaje się, że do oceny zakresu tych uprawnień nie powinna mieć zastosowania teoria kompetencji dorozumianych. Przyjęcie takiej interpretacji mogłoby niekiedy prowadzić nawet do nadużywania przez funkcjonariuszy ich praw i utraty przez organizację kontroli nad ich działalnością. Efektem byłoby wynaturzenie międzynarodowej funkcji publicznej.

Okazuje się, że dobór i zestawienie kryteriów określających precyzyjnie pojęcie i istotę funkcjonariuszy międzynarodowych jest bardzo skomplikowane. Jak wcześniej wykazano, ani obowiązek wykonywania funkcji publicznej w interesie organizacji, ani kryterium zakresu uprawnień nie zawsze umożliwiają odróżnienie funkcjonariuszy od agentów międzynarodowych. Wyłączność i ciągłość to warunki charakterystyczne nie tylko dla działalności funkcjonariuszy. Można je dostrzec także w działalności innych osób, a niekiedy same organizacje ograniczają lub wręcz znoszą stosowanie tego kryterium wobec personelu. Kryterium szczególnego statusu prawnego także nie pozwala wyodrębnić właściwej grupy funkcjonariuszy międzynarodowych, skoro nawet osoby dysponujące statusem międzynarodowym mogą być wyłączone spod władztwa organizacji całkowicie (reprezentanci państw) lub częściowo (zatrudnieni w organizacji obywatele państwa siedziby).

Próba zdefiniowania pojęcia funkcjonariusza międzynarodowego napotyka — jak wykazano — znaczne trudności. Nie jest ono jednoznacznie rozumiane ani w teorii, ani w praktyce międzynarodowej. Orzecznictwo międzynarodowe nie formułuje takiej definicji, a pojęcie funkcjonariusza międzynarodowego w literaturze bywa na ogół obwarowane pokaźną liczbą zastrzeżeń i wyjątków. Krąg osób korzystający w praktyce ze statusu funkcjonariusza międzynarodowego jest obecnie tak rozległy, że nie wiadomo nawet, czy definicja tej instytucji jest możliwa i potrzebna.

Mozna jednak pokusić się o próbę wyodrębnienia pewnych cech ty-

³⁷ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 50.

powych dla funkcjonariuszy i ich działalności, odróżniających te osoby od innych osób zatrudnionych zarówno w administracji międzynarodowej, jak i w administracjach narodowych państw. Do najważniejszych cech charakterystycznych dla funkcjonariusza międzynarodowego zatrudnionego w organizacji należałoby zatem zaliczyć:

1) traktatowy rodowód funkcjonariuszy międzynarodowych wyrażający się tym, że zawdzięczają swe istnienie woli państw, wyrażonej w umowie międzynarodowej powołującej do życia organizację;

2) obowiązek działania w interesie wszystkich państw kreujących organizację. Funkcjonariusz powinien być świadom, że jego działalność nie może być podporządkowana żadnemu państwu członkowskiemu. Pełni on międzynarodową służbę publiczną, realizując wspólne cele wszystkich państw członkowskich;

3) obowiązek wykonywania międzynarodowej funkcji publicznej, czyli nakaz działania w interesie organizacji i to w taki sposób, aby należycie wypełniać cele i zadania nakreślone w statucie;

4) podległość organizacji. Funkcjonariusz jest odpowiedzialny wobec organizacji za realizację powierzonych mu zadań. Organizacja wykonuje natomiast wobec niego prawo kontroli i nadzoru;

5) zakaz łączenia międzynarodowej funkcji publicznej z funkcją narodową (*incompatibilitas*). Funkcjonariusze działają wyłącznie w płaszczyźnie międzynarodowej i podczas wykonywania funkcji publicznej nie mogą przyjmować zadań należących do administracji narodowych państw członkowskich;

6) niezależność od państw członkowskich. W trakcie swej działalności funkcjonariusz międzynarodowy nie powinien ulegać wpływom ani też działać pod naciskiem jakiegokolwiek państwa członka organizacji;

7) element ciągłości. Związek funkcjonariusza z organizacją nie może opierać się na doraźnych, efemerycznych kontaktach, polegających na wykonywaniu dla niej tylko sporadycznych zadań. Ciągłość w wykonywaniu funkcji gwarantują czasowe lub stałe umowy o pracę (kontrakty), stanowiące podstawę zatrudnienia funkcjonariusza w organizacji;

8) szczególny status prawny funkcjonariusza. Zespół uprawnień (oraz obowiązków) funkcjonariusza międzynarodowego jest określony przede wszystkim w płaszczyźnie prawa międzynarodowego albo wyłącznie przez państwa (statuty organizacji, konwencje o przywilejach i immunitetach), albo przez same organizacje w ich regulaminach lub innych aktach prawa wewnętrznego. Prawo wewnętrzne państw, w tym prawo państwa siedziby organizacji, tylko w niewielkim stopniu wpływa na pozycję prawną funkcjonariusza, wykazując przy tym tendencję do uzupełniania luk istniejących w prawie międzynarodowym.

Prawo nominacji

Powiedzenie „tyle jest warta administracja, ile są warci jej funkcjonariusze”, nigdzie chyba nie sprawdza się tak dobrze, jak w administracji międzynarodowej. Dlatego trafny wybór i prawidłowa nominacja funkcjonariuszy decydują o późniejszym skutecznym działaniu całej organizacji międzynarodowej. Wypływa stąd wniosek, że o doborze swego personelu powinna decydować sama organizacja. Prawo międzynarodowe potwierdza tę zasadę, przyznając organizacjom (w ich statutach) prawo wyboru i nominacji¹ personelu. W drodze delegacji uprawnienie to prze-

¹ Procedura zatrudniania pracowników w sekretariatach organizacji międzynarodowych bywa różnie nazywana. Określa się ją mianem nominacji (*nomination*) — zob. np. S. Basdevant: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1931, s. 107; M. Bedjaoui: *Fonction publique internationale et influences nationales*. Paris 1958, s. 59; mówi się o wyznaczaniu (*appointment*) — np. T. Meron: *Status and Independence of the International Civil Servant*. RCADI 1980 — II, s. 298; A. Plantey: *Droit et pratique de la fonction publique internationale*. Paris 1977, s. 158; mianowaniu — art. 6 pkt 3 Paktu LN i art. 101 pkt 1 Karty NZ; wreszcie o rekrutacji — zob. np. *Recruitment and the United Nations System*. In: *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N. A. Graham, R. S. Jordan. New York 1980, s. 28. To ostatnie określenie bywa używane coraz powszechniej, także w najnowszej literaturze prawniczej. G. Vandersanden zaznacza co prawda, że termin „rekrutacja” ma bez wątpienia militarny rodowód związany z formowaniem oddziałów wojskowych, ale dodaje, że szerzej rozumiany oznacza po prostu „angażowanie personelu”. Tak szeroka interpretacja mieści w sobie i wybór, i nominację funkcjonariuszy, co umożliwia stosowanie terminu „rekrutacja” zamiennie z innymi określeniami (G. Vandersanden: *Le recrutement des fonctionnaires et agents dans les Organisations internationales*. JDI 1982, nr 3, s. 661).

chodzi na najwyższych rangą reprezentantów organizacji, tzn. na ich sekretarzy lub dyrektorów generalnych. Statuty organizacji nie przewidywały bezpośredniego udziału państw członkowskich w procedurze rekrutacji funkcjonariuszy. Jednak w praktyce państwa członkowie organizacji, działając w swym własnym, często egoistycznym interesie, próbowali włączyć się w tę procedurę. Taka ingerencja państw nie tylko narusza zasadę niezależności funkcji publicznej, ale nadto bywa sprzeczna z interesem samej organizacji, w związku z czym powinna zostać wyeliminowana z praktyki międzynarodowej.

Prawo do nominacji personelu w Lidze Narodów otrzymał na mocy art. 6 pkt 2 i 3 Paktu jej pierwszy Sekretarz Generalny, Brytyjczyk, Sir Eric Drummond. Nie były więc przypadkowe daleko idące podobieństwa między funkcją publiczną wykonywaną przez Sekretariat organizacji a funkcjonowaniem narodowej administracji brytyjskiej. W obydwu przypadkach szczególnie mocno akcentowano takie cechy funkcjonariuszy, jak: sprawność zawodową, bezstronność, niezależność czy wreszcie — zupełne poświęcenie swego czasu pracy dla organizacji².

Pozycja Sekretarza Generalnego Ligi była według Paktu bardzo silna. Artykuł 2 Paktu stwierdzał ogólnie, że organizacja działa „przez Zgromadzenie i Radę, przy pomocy stałego Sekretariatu”. Sekretariat zgodnie z art. 6 pkt 1 Paktu składał się z Sekretarza Generalnego oraz niezbędnych sekretarzy i personelu. Specyficzną rolę Sekretarza Generalnego podkreślał dodatkowo pkt 4 art. 6 Paktu, przyznając mu także „z mocy samego prawa” funkcję Sekretarza Generalnego dwu głównych organów Ligi: Zgromadzenia i Rady. Tak szeroko zakreślone kompetencje Sekretarza Generalnego powodowały, że Sir Eric Drummond dysponował w zakresie rekrutacji personelu niemal pełną i niekwestionowaną władzą.

Pomimo postanowień wyposażających Sekretarza Generalnego Ligi w tak daleko idące uprawnienia, niektóre państwa członkowskie (a zwłaszcza ówczesne reżimy totalitarne) nadal usiłowały kontrolować rekrutację funkcjonariuszy organizacji wywodzących się spośród ich obywateli. Zupełnie wyjątkowe i niezgodne z Paktem LN postanowienia zawierała np. ustawa z 16 czerwca 1927 roku wydana przez rząd faszystowskich Włoch³. Obywatel włoski musiał uzyskać indywidualną zgodę włoskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych na objęcie funkcji w Sekretariacie Ligi. Decyzja Ministerstwa była ostateczna i nie przysługiwało od niej odwołanie. Uchybienie temu obowiązkowi pociągało, na mocy art. 274

² R. S. Jordan, J. P. Renninger: *The Changing Concepts of the International Civil Service*. In: *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N. A. Graham, R. S. Jordan. New York 1980, s. 5.

³ A. Plantey: *Droit...*, s. 113.

włoskiego kodeksu karnego z 1930 roku, surowe sankcje: karę pieniężną w wysokości do 5 000 lirów, więzienie do 1 roku i utratę prawa wykonywania funkcji publicznej⁴. Rząd włoski usiłował w ten sposób nie dopuścić do zatrudnienia w charakterze funkcjonariuszy Ligi Narodów własnych przeciwników politycznych.

Karta Narodów Zjednoczonych, wzorem Paktu LN, także powierzyła prawo rekrutacji personelu organizacji jej Sekretarzowi Generalnemu. Pojawiła się co prawda propozycja, aby nominację funkcjonariuszy w ONZ uzależnić od wcześniejszej zgody państwa, którego kandydat jest obywatelem, ale większość członków Organizacji zdecydowanie ją odrzuciła⁵.

Zgodnie z art. 101 Karty Sekretarz Generalny mianuje personel Sekretariatu na podstawie regulaminu uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne. Przy mianowaniu personelu i ustalaniu warunków zatrudnienia należy liczyć się z koniecznością zapewnienia najwyższego poziomu sprawności, kwalifikacji zawodowych i rzetelności. Nadto dobór personelu powinien odbywać się „na możliwie najszerzej podstawie geograficznej” (art. 101 pkt 3 Karty).

W procedurze rekrutacji personelu powinny być także brane pod uwagę zasady ogólne, które Karta proklamuje i zaleca do stosowania swym państwom członkowskim. Najważniejsze z nich dotyczą poszanowania praw człowieka oraz niedyskryminacji. Zgodnie z art. 55 pkt c Karty Organizacja w stosunkach z funkcjonariuszami międzynarodowymi powinna zapewnić „powszechne poszanowanie i przestrzeganie praw i wolności człowieka bez względu na rasę, płeć, język i wyznanie”. Niedyskryminacja płci przejawia się w tym, że „wszelkie stanowiska w głównych i pomocniczych organach ONZ są dostępne dla mężczyzn i kobiet bez żadnych ograniczeń i na równych warunkach” (art. 8 Karty). Z czasem ONZ wraz z organizacjami wyspecjalizowanymi wysunęła specjalne dyrektywy, uzupełniające wcześniejsze postanowienia art. 8 Karty, w myśl których część miejsc w sekretariatach ich organizacji powinna być rezerwowana dla ludzi młodych bądź obywateli państw rozwijających się⁶.

Karta NZ nie przewiduje udziału państw członkowskich w rekrutacji personelu organizacji. Oznacza to, iż w tej materii Sekretarz Generalny jest niezależny od jakichkolwiek wpływów, instrukcji czy sugestii państw

⁴ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 68. Należy podkreślić, że obecnie państwa członkowskie organizacji nie stosują już tak drastycznych metod. Obecnie ingerencja w rekrutowanie funkcjonariuszy organizacji przybiera znacznie dyskretniejsze formy.

⁵ W czasie obrad Komisji Przygotowawczej (Commission Préparatoire des Nations Unies) 20 grudnia 1945 r. zgłosił taką propozycję delegat Jugosławii, uzasadniając ją następująco: „the governments were in the best position to assess the qualification of the candidates” — T. Meron: *Status...*, s. 300.

⁶ *Recruitment and the United Nations System...*, s. 29.

członkowskich oraz od wszelkich innych czynników zewnętrznych. Zasadę tę powieliły z czasem konstytucje oraz statuty i regulaminy personelu organizacji wyspecjalizowanych⁷.

W praktyce ONZ, podobnie jak w czasach Ligi Narodów, zdarzały się jednak próby ingerencji państw (niekiedy nawet brutalnej) w prawo organizacji do rekrutacji jej personelu. W czerwcu 1953 roku Senat USA przegłosował np. projekt ustawy z 9 stycznia 1953 roku, przygotowany przez Senatora Mc Carrana, zabraniającej obywatelom USA, „których lojalność wobec ich rządu jest wątpliwa”, przyjmowania jakichkolwiek stanowisk w administracji ONZ pod groźbą kary więzienia do lat 5 i 10 000 dolarów grzywny. Projekt tej ustawy został złożony w Komitecie Prawnym Izby Reprezentantów, gdzie „szczęśliwie o nim zapomniano”⁸.

Ustawa egipska nr 32 z 8 lutego 1956 roku przewidywała karę więzienia od 6 miesięcy do 2 lat oraz od 200 do 1 000 livrów grzywny dla obywatela egipskiego, który obejmie stanowisko w organizacji międzynarodowej bez zgody swego rządu. Władze egipskie uzasadniały tę decyzję koniecznością zatrzymania w kraju i włączenia do pracy w administracji wewnętrznej egipskich stypendystów, którzy wysłani za granicę w celu podniesienia kwalifikacji często tam pozostawali, podejmując pracę w organizacjach międzynarodowych. Sekretarz Generalny ONZ otrzymał nawet zapewnienie, że egipska ustawa nie jest skierowana przeciwko „niezależności międzynarodowej funkcji publicznej”⁹.

Te wyrywkowe przykłady wskazują, że państwa nie zamierzały zupełnie zrezygnować z wpływu na dobór personelu organizacji międzynarodowych. Niekiedy dawały temu wyraz, wywierając na organizacje mniej lub bardziej ukrytą presję¹⁰, w innych przypadkach odmawiały

⁷ Np. art. 9 pkt 1—4 Konstytucji ILO oraz art. 1 statutu personelu BIT; art. VI pkt 4—5 Konstytucji UNESCO oraz art. 4 pkt 1 statutu personelu UNESCO; art. VIII Konstytucji FAO; art. 35 i 37 Konstytucji WHO; zob. także Y. Beigbeder: *La représentation du personnel à l'Organisation Mondiale de la Santé*. Paris 1975, s. 106—109; W. Morawiecki: *Narody Zjednoczone. Zamierzenia i rzeczywistość*. Warszawa 1970, s. 127.

⁸ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 68.

⁹ Tamże.

¹⁰ Kiedy USA nie chciały mianowania na funkcjonariuszy organizacji tych obywateli, których lojalność „była wątpliwa”, rozesłano do sekretariatów organizacji międzynarodowych specjalne kwestionariusze przeznaczone dla obywateli amerykańskich — kandydatów na funkcjonariuszy międzynarodowych w danej organizacji. W kwestionariuszach znalazły się np. pytania dotyczące m.in. aktualnej i minionej przynależności kandydata do partii komunistycznej — zob. M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 70. Można by się zastanawiać, jak dalece szef organizacji międzynarodowej powinien współpracować z administracją narodową państwa członkowskiego i uwzględniać jej typowo polityczne żądania. Można się tylko

rekomendacji swemu obywatelowi¹¹. Może w przyszłości państwa członkowskie dojdą do przekonania, że w ich wspólnym interesie bardziej leży respektowanie zasady niezależności funkcjonariuszy międzynarodowych niż przenoszenie rywalizacji między nimi na grunt międzynarodowej służby publicznej.

Zdolność do wypełniania międzynarodowej funkcji publicznej i kwalifikacje funkcjonariusza

„Bez względu na swą narodowość, każda osoba fizycznie sprawna, intelektualnie kompetentna i moralnie nieskazitelna powinna mieć prawo do ubiegania się o funkcję w organizacji międzynarodowej.”¹² Tak sformułowany pogląd zakłada, że funkcjonariuszem międzynarodowym może być obywatel państwa członkowskiego i państwa nie należącego do organizacji, a także bezpaństwowiec, a więc narodowość kandydata do funkcji międzynarodowej nie ma większego znaczenia. Pogląd ten był jednak dość powszechnie krytykowany. Już w 1946 roku autor amerykański E. Wertheimer pisał w swej pracy o sekretariatach międzynarodowych: „Doświadczenie wykazało, że [...] globtroterzy i osoby bez ojczyzny i bez korzeni w swym własnym kraju nie są idealnymi kandydatami i nawet będąc dobrymi fachowcami, nigdy nie będą dobrymi funkcjonariuszami międzynarodowymi.”

Pominięcie wymogu posiadania określonego obywatelstwa stwarza także obawę, że obywatele jednego państwa całkowicie zdominują administrację międzynarodową, co sprawi, że funkcja publiczna utraci swą niezależność. Nadto wprowadzenie do organizacji typowo narodowych zwyczajów i stylu pracy może nie wpływać należycie na skuteczność organizacji, albowiem to co dobre dla administracji państwowej, nie zawsze musi się sprawdzić w administracji międzynarodowej.

Szanując zasadę niedyskryminacji funkcjonariuszy z uwagi na ich obywatelstwo, organizacje międzynarodowe kierują się przy rekrutacji personelu zasadą sprawiedliwej reprezentacji geograficznej, zapewniającej międzynarodowy skład ich sekretariatów.

Kandydat na funkcjonariusza międzynarodowego powinien odpowiadać dziwić, że np. UNESCO, pomimo swych statutowych celów, zaakceptowała proponowaną przez USA „politykę kwestionariuszy” — zob. M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 71.

¹¹ Odmowa rekomendacji jest zawsze indywidualną decyzją państwa podjętą wobec konkretnego obywatela. Taki przypadek miał np. miejsce w 1953 r., gdy rząd francuski odmówił rekomendowania do UNESCO Raymonda Weissa — zob. M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 71; zob. także T. M. Franck: *In Re Herbert Reis*. AJIL 1986, nr 4, s. 912.

¹² M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 78.

pewnym warunkom, które wstępnie i bardzo ogólnie formułują konstytucje poszczególnych organizacji. Najwyższego poziomu sprawności, kwalifikacji zawodowych i rzetelności wymaga np. od kandydata na funkcjonariusza ONZ art. 101 pkt 3 Karty. Statuty personelu wzbogacają ten wykaz, dodając nowe warunki, stawiane kandydatom na funkcjonariuszy w ich organizacjach. Można wśród nich znaleźć np. limit wieku¹³, warunek płci¹⁴, określone cechy psychofizyczne niezbędne do pracy w odmiennych warunkach klimatycznych, wymóg znajomości co najmniej jednego z dwu oficjalnych języków organizacji. Te niezbędne przymioty funkcjonariusza powinny mu ułatwić działalność w organizacji, a także zapewnić, że będzie ona bezstronna, lojalna, fachowa i uczciwa.

Bezstronność

Bezstronność nie narusza prawa funkcjonariusza międzynarodowego do posiadania własnych przekonań, opinii czy zdania, ale nie może on w przypadku sporu opowiadać się za żadną jego stroną. Nie powinien także publicznie¹⁵ wyrażać swoich przekonań w sprawach kontrowersyjnych. Kandydat na funkcjonariusza powinien posiadać wysoki stopień opanowania i samokontroli, a nadto umiejętność i ochotę na zrozumienie potrzeb wszystkich zainteresowanych państw. Takie umiejętności są wynikiem doświadczenia (często długoletniego), dlatego funkcjonariusze zatrudnieni na czas oznaczony z trudem mogą podołać temu warunkowi, zwłaszcza w początkowym okresie zatrudnienia¹⁶.

Lojalność

Idealny funkcjonariusz międzynarodowy powinien się charakteryzować rozległym, „międzynarodowym” spojrzeniem (na wykonywane zadania),

¹³ W WHO ustalono np. dolną granicę wieku zatrudnianych funkcjonariuszy na lat 20, a górną — na lat 60 — zob. art. 115 regulaminu personelu WHO.

¹⁴ Zob. art. 4 pkt 3 statutu personelu ONZ.

¹⁵ Podkreślił to szczególnie dobitnie Sekretarz Generalny ONZ U. Thant podczas swej konferencji prasowej 17 kwietnia 1969 r. stwierdzając, że w przeciwnym wypadku „la fonction publique internationale perdrait tout son sens” — zob. „Chronique mensuelle de l'ONU”, mai 1969, vol. VI, nr 5, s. 79.

¹⁶ R. Barnes: *Tenure and Independence in the United Nations International Civil Service*. JILP 1982, s. 778. Autor trafnie konfrontuje cechę bezstronności z uczciwością wskazując, że o ile uczciwość zależy od indywidualnych cech moralnych funkcjonariusza, o tyle jego bezstronność jest pewną umiejętnością nabytą w trakcie zatrudnienia w organizacji.

opartym na lojalności wobec organizacji międzynarodowej¹⁷. Lojalność powinna tu być pojmowana w szerokim sensie, tzn. jako stosunek funkcjonariusza do wszystkich organizacji tworzących „Rodzinę Narodów Zjednoczonych”, a nie tylko do tej organizacji, w której jest zatrudniony. Lojalność oznacza tak silne związanie funkcjonariusza z podstawowymi celami organizacji, że traktuje on swe obowiązki (nawet te rutynowe) jako niezbędne czynności zmierzające w efekcie do osiągnięcia celów organizacji. Tak silnej identyfikacji nie sposób jednak osiągnąć już w momencie rekrutowania personelu. Przychodzi ona dopiero z czasem, gdy funkcjonariusz wiąże całą swoją życiową karierę z rozwojem i powodzeniem organizacji. Dlatego funkcjonariusze stale zatrudnieni w organizacji wykazują głębszą lojalność niż funkcjonariusze tych organizacji, które preferują rekrutację personelu na czas oznaczony¹⁸.

Fachowość

Od początków istnienia międzynarodowej funkcji publicznej fachowość odgrywała przy rekrutacji personelu decydującą rolę, co podkreślały statuty niemal wszystkich organizacji¹⁹. Fachowość funkcjonariusza powinna się uzewnętrzniać przede wszystkim w płaszczyźnie zawodowej, kiedy to wysokie kwalifikacje pozwalają na rozwiązywanie skomplikowanych problemów i prowadzenie merytorycznej działalności także poza sekretariatem organizacji. Funkcjonariusz musi także wykazać się fachowością w wykonywaniu administracyjnych zadań sekretariatu. Ten skomplikowany mechanizm administracyjny wymaga od funkcjonariusza szczególnych umiejętności, np. dyplomatycznych (prowadzenie negocjacji), organizacyjnych (przygotowanie sesji i konferencji organizacji), a nawet menagerskich (prowadzenie działalności finansowej, organizacja nowych stanowisk pracy).

Kwalifikacje zawodowe funkcjonariusz zdobywa na ogół w swym własnym kraju, jeszcze przed objęciem funkcji w organizacji międzynarodowej. Natomiast szczególne kwalifikacje do działalności w administracji międzynarodowej stanowią wynik jego doświadczeń zdobytych w długiej i żmudnej służbie w sekretariacie organizacji.

¹⁷ „[...] an international outlook based on loyalty to the international organization.” — zob. R. Barnes: *Tenure* ... s. 778.

¹⁸ Tamże, s. 779; zob. także D. Miron: *Tenure, Fixed-Term Appointment and Secondment in the United Nations*. JILP 1982, s. 789.

¹⁹ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 75—77.

Uczciwość jako cecha charakteru funkcjonariusza międzynarodowego jest pochodną jego wychowania, określonych predyspozycji psychicznych oraz wzorców moralnych. Jest ona ściśle związana z indywidualnymi cechami osobowymi funkcjonariusza²⁰ i ma właściwie określony, stały poziom. Rzadko ulega rozwojowi, częściej zaś — w sprzyjających okolicznościach — degradacji. O ile wcześniej wymienione cechy: bezstronność, lojalność i fachowość mogą być wzbogacane, rozwijane i doskonalone w trakcie związku funkcjonariusza z organizacją, to jego uczciwość jako cecha moralna powinna pozostać na stałym, ale wysokim poziomie. Należy dbać, aby skutek szczególnych okoliczności, jak np. presja państw, próby korupcji czy też naciski polityczne, funkcjonariusze międzynarodowi nie byli zmuszeni do wystawiania swej uczciwości na próbę.

Rekrutacja funkcjonariuszy międzynarodowych

Prawo nominacji funkcjonariuszy międzynarodowych przysługuje szefom administracyjnym organizacji międzynarodowych. Polityka rekrutacji personelu w każdej organizacji jest ściśle powiązana z jej planami i celami. Ich realizacja wymaga zróżnicowanego personelu — poczynając od specjalistów w zakresie administrowania, poprzez urzędników odpowiedzialnych za kontakty z państwami członkowskimi oraz innymi organizacjami, na służbach prawnych, informacyjnych, technicznych i porządkowych kończąc.

Różna jest także w poszczególnych organizacjach polityka rekrutacji personelu. W nowo tworzonych organizacjach istnieje możliwość pełnego i wszechstronnego doboru personelu na zasadach z góry przez te organizacje określonych. Natomiast w organizacjach już istniejących polityka rekrutacyjna musi uwzględniać istniejący stan faktyczny, tzn. akceptować funkcjonariuszy już zatrudnionych, wprowadzając tylko ewentualne korekty w modelu dalszej rekrutacji. Takie szczegółowe modele określające zasady i metody rekrutacji personelu istnieją w każdej organizacji²¹ i są odbiciem ich aktualnych i perspektywicznych potrzeb i zadań. Skomplikowane akcje i długoterminowe zadania organizacji wymagają, na

²⁰ R. Barnes: *Tenure...*, s. 778.

²¹ *Recruitment and the United Nations System...*, s. 30—33. Szczegółowe elementy polityki rekrutacyjnej w organizacjach systemu ONZ dotyczą: sposobów rekrutowania, klasyfikacji stanowisk i ich podziału na wyższe i niższe stopnie (klasy) w hierarchii administracyjnej, zasad awansu funkcjonariuszy wewnątrz tej samej i między różnymi organizacjami, przekazu informacji o wolnych stanowiskach zainteresowanym państwom członkowskim.

ogół, zatrudnienia funkcjonariuszy na dłuższy lub wręcz nie oznaczony czas, podczas gdy zadania krótkoterminowe i akcje *ad hoc* mogą być wypełniane przez funkcjonariuszy doraźnie i krótko związanych z organizacją.

Zróznicowane zadania organizacji oraz skomplikowany charakter funkcji publicznej doprowadziły w efekcie do powstania różnorodnych typów rekrutacji. W praktyce organizacji międzynarodowych można wyodrębnić następujące typy rekrutacji:

- a) etatową i kontraktową,
- b) wewnętrzną i zewnętrzną,
- c) podstawową i rekrutację wyższych funkcjonariuszy organizacji,
- d) trwałą (stałą) i tymczasową,
- e) rekrutację w drodze konkursu.

Rekrutacja etatowa i kontraktowa

Kontraktowa koncepcja powiązania funkcjonariusza z organizacją została przyjęta w praktyce międzynarodowej wprost z doświadczeń administracji brytyjskiej²². Słowo „kontrakt”, określające podstawę zatrudnienia funkcjonariusza, jest w tym przypadku nieco mylące. Sugeruje ono bowiem, że kandydat może negocjować warunki swego zatrudnienia, co nie odpowiada rzeczywistości. Rekrutacja jest w tym przypadku prostą operacją, w wyniku której osoba spełniająca wymagane warunki otrzymuje stanowisko na podstawie kontraktu określającego prawa i obowiązki obydwu stron, tzn. funkcjonariusza i organizacji międzynarodowej. Jak trafnie zauważa F. Gazier, funkcja publiczna jest w tym przypadku traktowana jako „zespół urzędników zatrudnionych w organizacji, a rekrutacja polega na znalezieniu odpowiedniej osoby, która przyjmie przedłożoną ofertę. Wystarczy tylko sprawdzić, czy kandydat posiada niezbędne zdolności i spełnia wymagane warunki, co jest sprawą stosunkowo prostą”²³. Zatrudnienie na podstawie kontraktów jest często stosowane w organizacjach międzynarodowych, zwłaszcza gdy chodzi o funkcjonariuszy rozpoczynających dopiero karierę. Na ogół są to kontrakty krótkoterminowe, przy czym istnieje możliwość ich wielokrotnego przedłużania. Powstaje w ten sposób kombinowany typ zatrudnienia funkcjonariusza, w którym krótkoterminowe kontrakty przeobrażają się w praktyce w kontrakt stały. Ta tendencja zmierzająca do zapewnienia ka-

²² D. Vignes: *Fonctionnaires internationales*. In: *Encyclopédie juridique. Répertoire de droit international*. Paris 1969, s. 46.

²³ F. Gazier: *La fonction publique dans le monde*. Paris 1972, s. 100—101.

riery funkcjonariuszom międzynarodowym wystąpiła szczególnie wyraźnie w praktyce ONZ²⁴.

Nieco bardziej skomplikowany charakter przejawia tzw. rekrutacja etatowa, wywodząca się z praktyki francuskiej i niemieckiej i dobrze znana zwłaszcza Wspólnotom Europejskim²⁵. W tym systemie zatrudnia się funkcjonariusza nie na określone z góry stanowisko wymagające określonych kwalifikacji, ale rekrutuje się go na stałe, oferując mu powiązanie całej, często długoletniej kariery zawodowej z organizacją. Funkcjonariusz nie jest tu „przypisany” mocą kontraktu do wyznaczonego stanowiska, ale — co więcej — ma w perspektywie możliwość awansowania i zajmowania różnych stanowisk i wykonywania różnych zadań w organizacji. W drodze konkursu organizacja wybiera i angażuje najlepszych spośród zgłoszonych kandydatów. Angaż funkcjonariusza, zamiast znanej formy kontraktowej, przybiera formę nominacji, czyli jednostronnego aktu uprawnionego organu organizacji włączającego nominowaną osobę w krąg funkcjonariuszy danej organizacji²⁶.

Rekrutacja statutowa może być, oczywiście, uzupełniana rekrutacją na mocy kontraktu, albowiem o wyborze sposobu rekrutowania funkcjonariuszy decydują przede wszystkim same organizacje międzynarodowe. Sytuację prawną funkcjonariusza międzynarodowego zaangażowanego w drodze rekrutacji kontraktowej określa treść kontraktu, przygotowanego i ustalonego jednostronnie przez administrację organizacji. Natomiast w przypadku rekrutacji statutowej o pozycji funkcjonariusza decyduje statut lub regulamin personelu, czyli akty obowiązujące w danej organizacji.

Rekrutacja wewnętrzna i zewnętrzna

Na ogół od praktyki organizacji międzynarodowej, a niekiedy od jej prawa wewnętrznego²⁷ zależy krąg osób, spośród których zechce ona angażować swych funkcjonariuszy. W ramach rekrutacji wewnętrznej wające stanowiska obsadza się funkcjonariuszami już zatrudnionymi w or-

²⁴ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 330.

²⁵ A. Aubenas: *Réflexion sur une fonction publique européenne*. AFDI 1967, s. 591; D. W. Bowett: *Tenure, Fixed-Term, Secondment from Governments: The United Nations Civil Service and the European Civil Service Compared*. JILP 1982, s. 804.

²⁶ C. Lassalle: *Aspects de la fonction publique européenne*. RGDI 1965, s. 688.

²⁷ Art. 29 pkt 1 statutu funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich daje np. pierwszeństwo przy rekrutacji funkcjonariuszy międzynarodowych osobom już zatrudnionym w organizacjach. Podobnie stanowią akty wewnętrzne organizacji.

ganizacjach międzynarodowych, podczas gdy przy rekrutacji zewnętrznej kandydatów na funkcjonariuszy poszukuje się poza organizacjami.

Stosując rekrutację wewnętrzną, władza administracyjna obsadza wakujące stanowiska przez przeniesienie służbowe lub awans funkcjonariuszy już zatrudnionych w organizacji. Organizacja może także przeprowadzić wewnętrzny konkurs, w wyniku którego wyłoni odpowiedniego funkcjonariusza na wakujące stanowisko. Jeśli organizacja nie potrafi obsadzić wakującego stanowiska w drodze rekrutacji wewnętrznej, ponieważ nie ma wśród jej funkcjonariuszy osoby z odpowiednimi kwalifikacjami, wówczas może zwrócić się do innych, pokrewnych organizacji z wnioskiem o transfer — przekazanie jej odpowiedniej osoby. Rekrutacja spośród funkcjonariuszy innych organizacji międzynarodowych opiera się na zasadzie wzajemności i musi być wyraźnie przewidziana w prawie wewnętrznym organizacji (w statutach lub regulaminach personelu organizacji)²⁸.

Organizacje międzynarodowe preferują na ogół drogę rekrutacji wewnętrznej uważając, że zatrudniają w ten sposób funkcjonariusza już doświadczonego i znającego specyfikę pracy organizacji. Nawet statuty personelu niektórych organizacji wyraźnie przyznają pierwszeństwo do wakujących stanowisk właśnie funkcjonariuszom już zatrudnionym w organizacji. Statuty personelu większości organizacji wyspecjalizowanych nie tylko formułują identycznie tę zasadę, ale także — opierając się na statucie personelu ONZ jako typowym — ujmują ją w tych samych artykułach czwartych (punkt czwarty) swych statutów.

„Nie stawiając przeszkód i ograniczeń w procesie rekrutacji nowych osób [*des talents nouveaux, the fresh talents*] organizacja zapewni, aby przy obsadzie stanowisk wakujących kandydatury wykwalifikowanych i doświadczonych osób pozostających w służbie organizacji, rozpatrywano przed kandydatami z zewnątrz.”²⁹

Przyjęcie jako wiodącego modelu rekrutacji wewnętrznej może w efekcie prowadzić do wytworzenia się hermetycznej i mocno zruty-nizowanej grupy urzędników międzynarodowych, zmieniających tylko stanowiska i organizacje. W celu uniknięcia tak niepożądanego zjawiska, organizacje same powinny być zainteresowane i dbać o systematyczny dopływ świeżej kadry³⁰.

²⁸ Np. art. 4 pkt 4 statutu personelu ONZ; art. 4 pkt 4 statutu personelu WHO.

²⁹ Por. np. artykuły czwarte (pkt 4) statutów personelu: ONZ, WHO, UNESCO, ILO.

³⁰ G. Langrod (*La fonction publique internationale*. Leyde 1963, s. 198) mówi o potrzebie dopływu „świeżej krwi”, wskazując na środowiska naukowe jako potencjalną rezerwę kadrową dla administracji międzynarodowej; zob. także K. Kocot: *Organizacje międzynarodowe*. Wrocław 1971, s. 236.

Wysocy funkcjonariusze organizacji, jak: sekretarze generalni, dyrektorzy generalni i ich zastępcy, komisarze europejscy czy członkowie najwyższych organów sądowych, są powoływani w szczególnym trybie. Najczęściej są wybierani³¹ przez organy przedstawicielskie lub mianowani przez organy wykonawcze organizacji, przy czym szczegółową procedurę wyboru określają konstytucje organizacji (np. art. 97 Karty NZ; art. 8 Statutu MTS; art. 8 Konstytucji ILO; art. 7 Konstytucji FAO; art. IV pkt 7 Konstytucji UNESCO; art. 31 Konstytucji WHO). Kandydat na wysokiego funkcjonariusza organizacji powinien poza wysokimi kwalifikacjami być obywatelem jednego z państw członkowskich organizacji.

Sytuację prawną tej grupy funkcjonariuszy określają akty konstytucyjne organizacji, tzn. ich statuty (prawo umowne) oraz regulaminy głównych organów (prawo uchwalane). Natomiast nie mają zastosowania do wysokich funkcjonariuszy statuty i regulaminy personelu organizacji. Przy obsadzie np. zastępców sekretarza generalnego przestrzega się szczególnie ściśle czynnika „geograficznego”, tak aby każda grupa państw była w danym gremium reprezentowana.

Wybór czy mianowanie wysokich funkcjonariuszy jest — jak wykazuje dotychczasowa praktyka międzynarodowa — w znacznym stopniu aktem politycznym³². Taki funkcjonariusz musi cieszyć się zaufaniem państw członkowskich lub przynajmniej ich pełną akceptacją. Bez większej przesady można stwierdzić, że od osobowości sekretarza generalnego, od jego kompetencji, sprawności i taktu zależy w znacznej mierze działalność całej organizacji.

Rekrutacją podstawową są objęte wszystkie stanowiska (z wyjątkiem wysokich funkcjonariuszy) w organizacji. Każda organizacja określa, komu przysługuje prawo rekrutacji personelu (szef administracji w danej organizacji lub upoważniona przez niego osoba) i jakie zasady w tym zakresie obowiązują. Postanowienia dotyczące rekrutacji podstawowej

³¹ Podczas konferencji założycielskiej ONZ w San Francisco padła propozycja, aby Zgromadzenie Ogólne wybierało także zastępców Sekretarza Generalnego ONZ. Jednak wskutek sprzeciwu koalicji małych państw propozycja ta nie została zaakceptowana i Karta NZ przewiduje tylko wybór Sekretarza Generalnego ONZ — zob. J. Siotis: *Essai sur le secrétariat international*. Genève 1963, s. 145.

³² Kulisy nominacji trzech pierwszych sekretarzy generalnych ONZ: Trygve Lie, Dag Hammarskjölda oraz U Thanta interesująco referuje M.C. Smouts w monografii *Le Secrétaire Général des Nations Unies*. Paris, 1971, s. 17, 63 i 126. O wyborze i pierwszym okresie działalności K. Waldheima zob. O. Pirotte, P.M. Martin: *La fonction de Secrétaire Général de l'O.N.U. à travers l'expérience de M. Kurt Waldheim*. RGDIP 1974, s. 121—167; zob. także E. Piontek: *Rozwój kompetencji Sekretarza Generalnego ONZ*. SM 1959, nr 11—12.

mieszczą się zarówno w konstytucjach organizacji (np. art. 101 Karty NZ; art. 9 Konstytucji ILO; art. VIII Konstytucji FAO; art. VI pkt 4 Konstytucji UNESCO), jak i w ich statutach personelu (np. art. IV statutu personelu ONZ; art. 4 statutu personelu WHO; art. 4 statutu personelu UNESCO).

Zasady rekrutacji podstawowej są, zwłaszcza w organizacjach systemu ONZ, bardzo podobne. Dążenie do unifikacji metod i warunków zatrudnienia personelu znalazło wyraz we wszystkich umowach o współpracy zawieranych na mocy art. 57 Karty NZ między ONZ a organizacjami wyspecjalizowanymi³³. Zainteresowane organizacje uznały za pożądane utworzenie jednolitej międzynarodowej służby cywilnej i w tym celu zgodziły się opracować wspólne normy, metody i postanowienia dotyczące personelu. Celem tych działań było uniknięcie poważnych rozbieżności w warunkach zatrudnienia, wyeliminowanie możliwości konkurencji w rekrutacji personelu oraz ułatwienie wymiany pracowników w celu jak najlepszego wykorzystania ich usług (art. XI pkt 1 układu między ONZ a ILO).

Efektem systematycznej współpracy stały się opracowane pod wpływem Komisji Międzynarodowej Służby Cywilnej i przyjęte w ONZ i poszczególnych organizacjach wyspecjalizowanych statuty i regulaminy ich personelu. Wykazują one — jak łatwo było przewidzieć — pewne podobieństwa w ustalaniu zasad rekrutacji podstawowej, co umożliwia ich wspólną charakterystykę. Do pracy w organizacjach rekrutuje się osoby o najwyższych kwalifikacjach zawodowych i umiejętnościach technicznych, wykazujące biegłość i efektywność, a przy tym nieskazitelne. Nadto, personel organizacji powinien być dobrany na możliwie najszerszej podstawie geograficznej. Sprawiedliwa reprezentacja geograficzna oznaczała np. dla pierwszego Sekretarza Generalnego ONZ, Trygve Lie, „wzbogacenie Sekretariatu Organizacji o doświadczenia, kulturę i filozofię poszczególnych narodów”³⁴.

Nie jest łatwo pogodzić i stosować w praktyce kryteria obowiązujące przy rekrutacji. Najwyżej cenione kryterium kwalifikacji zawodowych musi niekiedy ze względów politycznych ustąpić przed kryterium sprawiedliwej reprezentacji geograficznej. Kryterium to można właściwie traktować jako miernik intensywności współpracy państw należących do odmiennych kręgów kulturowych, a nawet i cywilizacyjnych. Niektóre państwa rozwijające się mają jednak kłopoty ze znalezieniem wśród

³³ Zob. art. XI: Postanowienia dotyczące personelu układu między ONZ a ILO. W: *Zbiór statutow, t. II*, s. 164; por. również: art. XIa układu ONZ z FAO; art. XIIIa układu z UNESCO; art. XIIa układu z WHO; art. VII układu z UPU; art. VIII układu z ITU; art. IX układu z WMO; art. 15 układu z WIPO; art. XVIII układu z IAEA.

³⁴ T. Meron: *Status...*, s. 302.

swych obywateli odpowiednich kandydatów do służby w organizacjach, w związku z czym są niedostatecznie reprezentowane. Badania geograficznej reprezentacji personelu pięciu największych organizacji międzynarodowych (ONZ, UNESCO, FAO, ILO i WHO) wykazały, że wśród państw niedostatecznie reprezentowanych znajdują się przede wszystkim państwa afrykańskie (Libia, Czaad, Niger, Angola, Zambia, Mozambik); spośród państw azjatyckich: Mongolia i Chiny; spośród państw Ameryki Południowej: Wenezuela i Surinam; spośród państw europejskich: Islandia, NRD i Czechosłowacja³⁵.

Na przeciwnym biegunie znalazły się państwa z silnie wykształconą kadrą administracyjną, która obsadziła w nadmiarze stanowiska w sekretariatach tych organizacji. Należy tu przede wszystkim: Belgia, Francja, Egipt, Chile, Boliwia, Urugwaj, Izrael, Jordania i Wielka Brytania³⁶.

Przyjęcie systemu zapewniającego sprawiedliwą reprezentację w sekretariatach organizacji wszystkim państwom członkowskim jest niezwykle trudne. Organizacje próbują stosować najrozmaitsze techniki, przy czym praktyczne rezultaty tych zabiegów pozostają ciągle niezadowalające. Na przykład określa się maksymalny pułap zatrudnienia dla obywateli poszczególnych państw, uzależnia się liczbę zatrudnionych obywateli od wysokości składek wpłacanych przez państwo corocznie do budżetu organizacji lub przyznaje określoną liczbę miejsc w sekretariatach poszczególnym regionom geograficznym³⁷, a państwom leżącym w tych regionach pozostawia decyzję o dalszym podziale. Kolejne rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz organów (plenarnych lub wykonawczych) organizacji wyspecjalizowanych³⁸ wzywały sekretarzy (dyrektorów) generalnych m.in.: do podjęcia wszelkich niezbędnych środków zapewniających należytą reprezentację geograficzną wśród personelu sekretariatów (rez. ZO NZ nr 3417 B/XXX); do zatrudniania w sekretariacie ONZ w pierwszej kolejności obywateli państw w ogóle lub niewystarczająco reprezentowanych; do zwiększenia liczby personelu pochodzącego z państw rozwijających się (rez. ZO NZ nr 26/XXXI).

Zabiegi organizacji międzynarodowych zmierzające do usprawnienia i polepszenia procesu rekrutacji podstawowej nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Reguły dotyczące sprawiedliwego podziału geograficznego, podobnie jak zalecenia ZO NZ w sprawie zwiększenia liczby kobiet w se-

³⁵ *Recruitment and the United Nations System...*, s. 59—64.

³⁶ Tamże.

³⁷ D. Ruzié: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1970, s. 11.

³⁸ Wnikliwy przegląd rezolucji organów organizacji wyspecjalizowanych co do sprawiedliwej reprezentacji geograficznej zawiera opracowanie *Recruitment and the United Nations System...*, s. 36—47.

kretariatach organizacji, nie były należycie stosowane. Liczba państw reprezentowanych niewystarczająco jest nieomal stała i nawet częste zatrudnianie ich obywateli nie jest w stanie od razu uzdrowić sytuacji.

Rekrutacja stała i tymczasowa

Czas trwania zatrudnienia w organizacji oraz stabilność (bezpieczeństwo) kariery funkcjonariusza to elementy odróżniające rekrutację stałą od tymczasowej. W praktyce organizacji rekrutacja „stała” w czystej postaci właściwie nie istnieje. Najbardziej zbliża się do niej nominacja funkcjonariusza na czas nie oznaczony, poprzez tzw. kontrakt na życie (*l'engagement à vie*), ale i on kończy się wraz z ustaniem zatrudnienia funkcjonariusza (np. śmierć, emerytura, dymisja).

Państwa członkowskie nie zawsze są zainteresowane, aby ich obywatele byli na stałe powiązani z organizacją uważając, że tracą w ten sposób na rzecz organizacji najlepszych fachowców i specjalistów. Natomiast same organizacje chętniej widzą doświadczonych pracowników na stałe związanych z ich działalnością. Także z punktu widzenia zainteresowanych funkcjonariuszy tylko trwałe powiązanie z organizacją zapewnia stabilność ich kariery. W celu wyeliminowania tej sprzeczności interesów organizacje przyjmują mieszany sposób rekrutacji, zatrudniając funkcjonariuszy „na stałe” i na czas oznaczony. Od decyzji każdej organizacji zależy tylko wzajemna proporcja między tymi dwiema grupami. Na przykład polityka rekrutacyjna Sekretarza Generalnego ONZ jest zazwyczaj kompromisem między potrzebą ciągłości i stabilizacji pracy organizacji (co zapewniają stali funkcjonariusze) a bezsporną potrzebą rekrutacji nowych, utalentowanych osób przewidzianych do wykonywania specjalistycznych, ale krótkoterminowych zadań organizacji. W początkowym okresie funkcjonowania ONZ trzeba było niemal 10 lat, aby w 1956 roku osiągnąć wynik 9 funkcjonariuszy stałych na 10 zatrudnionych. Jednak w latach sześćdziesiątych wielkość ta spadła (8 na 10) z powodu gwałtownego wzrostu liczby członków Organizacji³⁹.

Badania statystyczne przeprowadzone przez Komisję Międzynarodowej Służby Cywilnej w 1975 roku wykazały, że wśród organizacji systemu ONZ istnieje duża rozpiętość w zatrudnieniu funkcjonariuszy stałych i na okres oznaczony: np. IAEA zatrudnia na czas oznaczony aż

³⁹ G. Langrod: *La fonction...*, s. 196.

⁴⁰ N. A. Graham: *Career Development in the United Nations System*. In: *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N. A. Graham, R. S. Jordan. New York 1980, s. 84. Do organizacji zatrudniających na czas oznaczony powyżej 45% swego personelu należy (oprócz IAEA): WHO — 71,3%, UNESCO — 67,2%, IMCO — 56,1%, WMO — 50%, UNDP — 53,9% oraz ICAO —

82,2% swego personelu, podczas gdy UPU — tylko 9,3%⁴⁰. W ostatnim okresie zarówno w ONZ, jak i w organizacjach wyspecjalizowanych można zauważyć wyraźną tendencję do obniżania liczby personelu zatrudnionego na stałe⁴¹. Jest to — jak się wydaje — podyktowane nie tylko niechęcią znacznej grupy państw do instytucji stałych funkcjonariuszy, ale przede wszystkim względami finansowymi (tzn. kłopotami budżetowymi) organizacji⁴².

Nominacją na czas oznaczony są objęci wysocy funkcjonariusze organizacji. Czas trwania ich mandatu jest różny. Sekretarz Generalny ONZ pełni swą funkcję przez 5 lat, sędziowie MTS są wybierani na lat 9, Dyrektor Generalny FAO — na 4 lata, a UNESCO — na 6 lat. Wyrażne określenie w przepisach organizacji czasu trwania kadencji wysokiego funkcjonariusza nie wyłącza możliwości powtórnej nominacji.

Zatrudnienie na czas oznaczony stosuje się także wobec personelu zawodowego, a przede wszystkim wobec służb technicznych organizacji. Czas trwania angażu (na ogół od roku do 5 lat) określają przepisy organizacji, a w razie ich braku — władza administracyjna upoważniona do rekrutacji personelu, czyli sekretarz (dyrektor) generalny organizacji. Przy tym typie zatrudnienia nie istnieje ani możliwość wypowiedzenia kontraktu, ani wcześniejszego zwolnienia. Funkcjonariusz nie ma też żadnego tytułu, aby domagać się od organizacji przedłużenia lub odnowienia kontraktu. Propozycja przedłużenia, ewentualnie odnowienia angażu może wyjść tylko od organizacji, co w praktyce zdarza się dość często.

Funkcjonariusze niektórych organizacji wielokrotnie korzystają z możliwości przedłużenia czasowych kontraktów i pracują w tej samej organizacji nawet przez wiele lat. Ta kumulacja kontraktów czasowych sprawia, że ich pozycja zbliża się do pozycji prawnej funkcjonariuszy zatrudnionych w organizacjach na stałe. Taką praktykę w rekrutowaniu funkcjonariuszy prowadziły — jak wykazały w 1976 roku badania Komisji Międzynarodowej Służby Cywilnej — przede wszystkim: IAEA, ITU, UNESCO i WHO. Pewna liczba funkcjonariuszy zatrudnionych

46,9%. Natomiast średni poziom zatrudnienia na czas oznaczony występuje w: UNICEF — 38,6%, ILO — 35,8%, ONZ — 34,4%, GATT — 33% oraz FAO — 31,2%. Najniższym poziomem zatrudnienia na czas oznaczony charakteryzuje się: ITU — 16,4%, WIPO — 11,5% oraz UPU — 9,3%.

⁴¹ Tamże, s. 82.

⁴² Niekiedy dyspozycja co do ograniczenia liczby personelu stałego pojawia się już w przepisach organizacji. Np. art. VII pkt C statutu IAEA stanowi, że stały personel Agencji „powinien być ograniczony do minimum” — *Zbiór statutów*, t. II, s. 1145. Inne organizacje wyspecjalizowane także przyjęły analogiczne postanowienia, wyznaczając często limit dla liczby funkcjonariuszy zatrudnionych na stałe — zob. np. rezolucję Konferencji Ogólnej UNESCO 27.1. ICSC/R. 113/Add. 1, z. 5.

w tych organizacjach na czas wyraźnie oznaczony przez odnawianie kontraktów znacznie przedłużała okres swego zatrudnienia, w skrajnych przypadkach nawet powyżej 25 lat. Wśród funkcjonariuszy WHO zatrudnionych na czas oznaczony 3,2% pracuje w tej organizacji już ponad 25 lat; 3,5% powyżej 20 lat; 9,1% — powyżej 15 lat, a 13,7% — ponad 10 lat⁴³. Rekrutacja na czas oznaczony została w WHO w szczególny sposób „zmodyfikowana”. Niemal 30% personelu tej organizacji pracuje co najmniej 10 lat, pozostając bez przerwy w grupie funkcjonariuszy zatrudnionych na czas oznaczony.

Rekrutacja w drodze konkursu

Omówione typy rekrutacji mają wyraźny wpływ na sytuację prawną zatrudnionych funkcjonariuszy, na czas trwania zatrudnienia oraz wskazują krąg osób stanowiący potencjalnych kandydatów na funkcjonariuszy międzynarodowych. Natomiast rekrutacja w drodze konkursu jest charakterystyką specyficznej metody (a może techniki) zatrudniania funkcjonariuszy. Metoda ta zasługuje na uwagę przede wszystkim dlatego, iż przypisuje się jej możliwość zrewolucjonizowania międzynarodowej służby publicznej⁴⁴. Jej celem jest rekrutacja młodych i zdolnych administratywistów gotowych poświęcić się pracy w organizacjach międzynarodowych.

W praktyce ONZ metodę rekrutacji funkcjonariuszy w drodze konkursu zastosowano dopiero od 1974 roku. Organizacja i przebieg konkursów odbywają się na podstawie specjalnych umów zawartych przez ONZ z zainteresowanymi państwami⁴⁵. Początkowo tylko pięć państw wykazało zainteresowanie konkursową drogą rekrutacji personelu do or-

⁴³ W UNESCO 14,7% funkcjonariuszy zatrudnionych na czas oznaczony pracuje ponad 10 lat. W IAEA grupa ta wynosi 11,1%, a w ITU — 10%. Zob. N. A. Graham: *Career...*, s. 87.

⁴⁴ P. Tavernier: *Les accords de recrutement des fonctionnaires des Nations Unies par voi de concours*. AFDI 1980, s. 503; G. Vandersanden: *Le recrutement...*, s. 676. Należy jednak pamiętać, że konkursowa obsada stanowisk była znana już Lidze Narodów — zob. S. Basdevant: *Les fonctionnaires...*, s. 131. Posłużenie się tym sposobem rekrutacji w praktyce ONZ zaproponował Sekretarz Generalny tej Organizacji w 1974 r. — zob. Y. Chapel: *Formation et perfectionnement des fonctionnaires internationaux et européens*. Bruge 1975, s. 47.

⁴⁵ Ideę wyboru najlepszych funkcjonariuszy spośród najlepszych kandydatów zawierał już art. 101 pkt 3 Karty NZ. Potwierdza ją nadto art. 4 pkt 3 regulaminu personelu ONZ, stwierdzając: „So far as practicable, selection shall be made on a competitive basis.” Stosowanie rekrutacji w drodze konkursu zaleciło także Zgromadzenie Ogólne NZ w rezolucji z 20 grudnia 1978 r. (A/RES/33/143, I).

ganizacji i podpisało stosowne umowy z ONZ. Były to: Włochy i RFN (umowy z 1974 roku), Japonia i Wielka Brytania (1975 rok) oraz Francja (1978 rok)⁴⁶. Należy zaznaczyć, że pierwsze konkursy (zorganizowane w pięciu zainteresowanych państwach) toczyły się w atmosferze pewnej poufności, co sprawiło, że nie wszystkie informacje były publikowane. Jednak kilkuletnie doświadczenia zainteresowanych państw skłoniły ONZ do akceptacji tzw. konkursów narodowych jako nowego sposobu rekrutacji niektórych funkcjonariuszy organizacji⁴⁷.

Ponieważ celem konkursów jest „odmłodzenie sekretariatów organizacji”, ustalono dla kandydatów limit wieku na lat 30 i tylko w umowie ONZ z Francją obniżono ten limit do 27 lat. Kandydaci, oprócz dyplomu z zakresu prawa, ekonomii, socjologii, nauk humanistycznych lub politycznych, muszą wykazać się znajomością języka francuskiego lub angielskiego⁴⁸.

O składzie jury oraz kwalifikacjach jego członków decyduje państwo organizujące konkurs. Koszty konkursów, przynajmniej w części, pokrywała ONZ.

Konkursy składały się z części pisemnej i ustnej, przy czym liczba zgłoszonych kandydatów dawała możliwość ostrej selekcji. Spośród 380 kandydatów stających do konkursu we Włoszech (1974 rok) wyłoniono 46 laureatów, a z tej liczby tylko 18 zostało zatrudnionych w organizacjach. Konkurs w RFN (1974 rok) zgromadził 404 kandydatów, spośród których wybrano 24 najlepszych, ale tylko 10 znalazło miejsce w organizacji. W japońskim konkursie (1975 rok) uczestniczyło 338 osób, ale ukończyło go tylko 15. Organizacje zatrudniły z tej liczby zaledwie 5 osób. Konkurs w Wielkiej Brytanii (1975 rok) odbywał się w atmosferze pewnej tajności i dlatego brak o nim szczegółowych danych. Konkurs zorganizowany we Francji (1979 rok) zgromadził 140 kandydatów, ale tylko 3 z tej liczby uzyskało angaż organizacji⁴⁹.

Akceptacja konkursowej drogi rekrutacji funkcjonariuszy przez Zgromadzenie Ogólne ONZ była możliwa przede wszystkim dzięki doświadczeniom płynącym z pięciu „narodowych” konkursów. Jak każda nowa instytucja także i ta budziła mieszane odczucia: oprócz głosów pełnej aprobaty pojawiały się głosy powątpiewania, a nawet krytyki. Zwolennicy tradycyjnego modelu międzynarodowej służby publicznej wskazywali, że organizacja konkursów przez same państwa jest nie tylko

⁴⁶ P. Tavernier: *Les accords...*, s. 506.

⁴⁷ Zgromadzenie Ogólne NZ przyjęło 17 grudnia 1980 r. rezolucję A/RES/35/210 ustalającą generalną zasadę, w myśl której „funkcjonariusze zaliczani do klas P-1 i P-2 będą rekrutowani w drodze konkursu”.

⁴⁸ P. Tavernier: *Les accords...*, s. 509.

⁴⁹ Tamże, s. 511.

sprzeczna z prawem (np. z art. 101 Karty NZ: „personel jest mianowany przez Sekretarza Generalnego”), ale jest wręcz zamachem na niezależność międzynarodowej funkcji publicznej. Dorzucano do tego cierpkie uwagi na temat trudności administracyjnych, technicznych, a przede wszystkim finansowych, jakie towarzyszą konkursom.

Pomimo licznych zastrzeżeń Zgromadzenie Ogólne NZ nie tylko zaakceptowało nową metodę rekrutacji personelu, ale zobligowało zainteresowanych do jej stosowania⁵⁰. System rekrutacji w drodze konkursu pozwala na przygotowanie „listy rezerwowej”, na którą są wpisane nazwiska laureatów konkursów. Wiadomo, że na merytorycznej kompetencji wyłonionych w konkursie osób można w pełni polegać. Sekretarze (dyrektorzy) generalni organizacji mogą zatem swobodnie wybierać spośród kandydatów (laureatów) umieszczonych na listach rezerwowych i obsadzać bezzwłocznie wakuujące stanowiska. Dzięki systemowi rekrutacji konkursowej można także rozbudzić zainteresowanie pracą w organizacjach międzynarodowych wśród obywateli państw nie reprezentowanych w ich sekretariatach. Pozwoliłoby to realizować w procesie rekrutacji personelu organizacji statutową zasadę sprawiedliwej reprezentacji geograficznej.

Klasyfikacja personelu organizacji

O klasyfikacji stanowisk i podziale personelu decyduje sekretarz (dyrektor) generalny każdej organizacji, biorąc pod uwagę wymóg kwalifikacji, charakter obowiązków i zakres odpowiedzialności na każdym stanowisku (np. art. 2 statutu personelu UNESCO; art. II statutu personelu ONZ; art. II statutu personelu WHO).

Wśród personelu każdej organizacji wyróżnia się trzy podstawowe kategorie: 1) wysocy funkcjonariusze; 2) zawodowy personel administracyjny i zarządzający oraz 3) personel służby ogólnej. W ramach poszczególnych kategorii są wyodrębnione stanowiska odzwierciedlające miejsce funkcjonariuszy w służbowej hierarchii organizacji.

Kategoria wysokich funkcjonariuszy organizacji, oznaczona symbolem „D”, obejmuje dwie klasy stanowisk: dyrektora generalnego (*directeur principal*) — D2 oraz administratora ogólnego (*administrateur général*) — D1. Kategoria personelu zawodowego, oznaczona symbolem „P”, składa się z pięciu klas obejmujących wysoko wykwalifikowany personel administracyjny oraz doświadczonych w różnych dziedzinach specjalistów. Hierarchia klas w ramach personelu zawodowego przedstawia się następująco:

P-5 — administrator (dyrektor) ogólny (*administrateur principal*),

⁵⁰ Tamże, s. 519.

- P-4 — administrator pierwszej klasy (*administrateur de première classe*),
- P-3 — administrator drugiej klasy (*administrateur de deuxième classe*),
- P-2 — zastępca administratora (dyrektora) pierwszej klasy (*administrateur adjoint de première classe*),
- P-1 — zastępca administratora drugiej klasy (*administrateur adjoint de deuxième classe*).

Wśród personelu służby ogólnej, oznaczonego symbolem „GS”, wyodrębnia się sześć klas funkcjonariuszy — GS-1 klasa najniższa, GS-6 klasa najwyższa. Stanowiska zaliczone do tej kategorii obejmują zarówno urzędnicy biurowi, jak i służby techniczne zatrudnione w organizacji⁵¹.

Dyrektor generalny określa także, zgodnie z praktyką każdej organizacji, klasyfikację stanowisk i personelu zatrudnionego poza główną siedzibą, dbając o ich ujednolicenie z modelem obowiązującym w siedzibie organizacji. W przypadkach uzasadnionych potrzebami organizacji dyrektor generalny może także tworzyć nowe stanowiska (poza klasami), nie ujęte w schemacie zatrudnienia obowiązującym w danej organizacji.

Działalność dyrektora generalnego w zakresie kwalifikacji stanowisk i podziału personelu organizacji nie jest jednak ani arbitralna, ani ostateczna. Prawo oceny zasadności klasyfikacji stanowisk dokonanej przez sekretarzy przyznają organizacje bezpośrednio zainteresowanym, tzn. funkcjonariuszom tych organizacji (np. art. 2, dyspozycja 102.2 statutu i regulaminu personelu UNESCO). Jeżeli członek personelu uważa, że — uwzględniając charakter funkcji i zakres obowiązków — jego stanowisko zostało zakwalifikowane niewłaściwie (tzn. niezgodnie z zasadami kwalifikacji obowiązującymi w organizacji), to może złożyć wniosek z prośbą o przekwalifikowanie stanowiska. Prawo do złożenia wniosku przysługuje zainteresowanemu w terminie 2 miesięcy od daty publikacji tabeli stanowisk przewidzianych w danej organizacji.

Liczba funkcjonariuszy zaliczonych do pierwszej, najwyższej kategorii (symbol „D”) jest niewielka i podobna w poszczególnych organizacjach. Funkcjonariusze należący do personelu zawodowego (kategoria „P”) są natomiast liczną grupą, stanowiącą niekiedy nawet ponad 50% całego personelu. Drugą pod względem wielkości grupę stanowią funkcjonariusze organizacji zaliczeni do personelu służby ogólnej (kategoria „GS”). Ich procentowy udział w organizacjach systemu ONZ waha się od 39% (UPU) aż do 79% (UNDP).

Wydawałoby się, że organizacje wyspecjalizowane powinny zatrudniać

⁵¹ Zob. art. 2 statutu personelu UNESCO: „Klasyfikacja stanowisk i personelu” wraz z dyspozycją 102.1: „Stanowiska w ramach klas i poza klasami” regulaminu personelu tej organizacji.

znacznie więcej personelu zawodowego (kategoria „P”) realizującego ich szczególne bezpośrednie cele niż personelu służby (kategoria „GS”), który wypełnia wtórne (pomocnicze) w stosunku do celów organizacji zadania. Tymczasem konfrontacja statystyczna tych dwu kategorii personelu („P” i „GS”) zatrudnionego w organizacjach systemu ONZ przedstawia się na tyle interesująco, że warta jest przytoczenia (por. tabela). W celu ujęcia w wykazie całego personelu organizacji jej wysokich funkcjonariuszy (kategoria „D”) potraktowano łącznie z personelem zawodowym (kategoria „P”). Bezpośrednia odpowiedzialność za statutowe cele organizacji ciążyła zarówno na wysokich funkcjonariuszach, jak i na całym personelu zawodowym uzasadniają — jak się wydaje — potrzebę takiego zabiegu.

Podział personelu organizacji według kategorii⁵²

Nazwa organizacji	Personel kategorii „D” + „P”		Personel kategorii „GS”		Łączna liczba personelu
	liczba	%	liczba	%	
FAO	3 530	56	2 749	44	6 279
GATT	121	48	130	52	251
IAEA	391	38	648	62	1 039
ICAO	551	52	507	48	1 058
ILO	1 631	54	1 399	46	3 030
IMCO	76	45	92	55	168
ITU	489	52	456	48	945
ONZ	4 942	40	7 354	60	12 296
UNDP	856	21	3 131	79	3 987
UNESCO	1 739	49	1 870	52	3 609
UNICEF	345	28	888	72	1 233
UPU	106	61	69	39	175
WHO	2 470	46	2 880	54	5 350
WIPO	57	35	104	65	161
WMO	188	54	162	46	350

Wzajemny stosunek ilościowy funkcjonariuszy kategorii „D” i „P” do funkcjonariuszy kategorii „GS” jest w poszczególnych organizacjach porównywalny. Od przeciętnego poziomu znacznie odbiega jednak UPU, gdzie personel zawodowy (merytoryczny) stanowi aż 61%, a w służbach ogólnych zatrudniono najmniej spośród wszystkich organizacji, bo tylko 39% ogółu pracowników. Zdecydowanie odmienną sytuację można natomiast obserwować w UNDP, gdzie personel zawodowy i personel służby stanowią odpowiednio 21% i 79%, analogiczne proporcje istnieją

⁵² Źródło: Raport Komisji Międzynarodowej Służby Cywilnej — cyt. za N. A. Graham: *Career...*, s. 85.

w UNICEF-ie — 28% i 72% oraz w WIPO — 35% i 65%. Pozostałe organizacje wykazują w tym zakresie względną równowagę⁵², rekrutując personel zawodowy i personel służby w podobnym wymiarze, z lekką przewagą ilościową na rzecz personelu służby ogólnej.

Nawet podobne do siebie organizacje wyspecjalizowane tworzące „Rodzinę Narodów Zjednoczonych” nie wypracowały jednolitego, wspólnego modelu obowiązującego w zatrudnianiu funkcjonariuszy. Na ogół liczba osób zatrudnionych w służbie ogólnej przekracza (niekiedy nawet znacznie — UNEP) liczbę merytorycznych funkcjonariuszy organizacji. Wydaje się, iż jest to skutkiem przeniesienia na grunt organizacji międzynarodowych zasady (znanej i konsekwentnie przestrzeganej w praktyce brytyjskiej), że na jednego pracownika merytorycznego powinno przypadać dwu pracowników „pomocniczych”, tzn. sekretarki, maszynistki, woźni itp. Czas funkcjonariusza pracownika merytorycznego jest zbyt cenny, aby był marnotrawiony na wykonywanie czynności co prawda niezbędnych, ale nie mających charakteru koncepcyjnego.

⁵³ Tylko w ONZ wielkości procentowe nie oddają w pełni rzeczywistej dysproporcji między personelem zawodowym a służbą ogólną. Liczba funkcjonariuszy zawodowych wynosi niespełna 5 000 (40%), podczas gdy personel służby stanowi aż 60% (7 354 osoby) wśród wszystkich zatrudnionych w tej organizacji.

Wykonywanie międzynarodowej funkcji publicznej wymaga od zainteresowanych osób nie tylko szczególnych predyspozycji intelektualnych i umiejętności zawodowych, ale także określonych cech psychofizycznych, sprawiających że jednostka będzie w stanie sprostać nałożonym na nią obowiązkom. Ciężar obowiązków równoważy w pewien sposób zespół uprawnień oraz przywilejów, z jakich funkcjonariusz międzynarodowy korzysta przez cały czas wykonywania swych funkcji, a niekiedy nawet i po ich ustaniu (np. prawo do zaopatrzenia emerytalnego).

Wśród zróżnicowanych obowiązków funkcjonariusza na plan pierwszy wysuwają się te, które określają jego stosunek wobec aktualnego pracodawcy — czyli obowiązki funkcjonariusza wobec organizacji międzynarodowej.

Drugą płaszczyznę zobowiązań stanowią powinności funkcjonariusza wobec jego państwa. Niektóre państwa, akceptując swego obywatela jako kandydata na funkcjonariusza organizacji międzynarodowej, uważają, że ma on określone powinności wypływające z tego tytułu.

Sprzeczność między obowiązkami funkcjonariusza wobec organizacji a jego powinnościami wynikającymi z tytułu obywatelstwa nastrocza wiele kłopotów w międzynarodowej praktyce, niekiedy prowadząc nawet do konfliktów między organizacjami a państwem członkowskim. Nie należy oczekiwać rychłego rozwiązania tej sprzeczności. Co więcej — można nawet powątpiewać, czy takie rozwiązanie jest w ogóle możliwe. W tej sytuacji tylko od taktu, dyplomacji i skłonności do kompromisu obydwu zainteresowanych podmiotów, tzn. państwa i organizacji międzynarodowej, będzie zależeć w przyszłości możliwość wyeliminowania lub chociażby unikania konfliktów pomiędzy nimi.

Stosunki między funkcjonariuszem organizacji i państwem, którego jest on obywatelem, a zwłaszcza jego powinności wobec tego państwa mają swe źródło nie w normach prawa międzynarodowego, ale w prawie wewnętrznym poszczególnych państw i jako wykraczające poza zakres niniejszego rozdziału zostaną omówione odrębnie (rozdz. VII: *Niezależność*).

Charakterystyka obowiązków funkcjonariuszy międzynarodowych wobec organizacji wymaga natomiast nie tylko analizy istniejących w tym zakresie norm prawa międzynarodowego, ale także odwołania się do sfery pozaprawnej, uwzględniającej np. dobre obyczaje, moralność zawodową czy zasady etyczne.

Obowiązek lojalności międzynarodowej

Pojęcie lojalności wywodzi się jeszcze ze średniowiecznej instytucji poddaństwa, znanej dobrze w prawie okresu feudalnego. Poddaństwo było pojmowane jako zobowiązanie jednostki do wierności i posłuszeństwa wobec narodu, którego była członkiem, i wobec panującego władcy, któremu podlegała¹. W okresie tworzenia i rozwoju państw nowożytnych pojęcie „poddaństwa” zastąpiono pojęciem obywatelstwa wyrażającego analogiczne obowiązki jednostki wobec państwa, którego była obywatelką.

Obowiązek lojalności międzynarodowej spoczywał już na funkcjonariuszach Ligi Narodów. Rozumiany był wówczas jako lojalność wobec organizacji i polegał na stawianiu w działalności funkcjonariuszy celów i wspólnego dobra organizacji na pierwszym miejscu i zawsze ponad indywidualnymi celami i dążeniami państw członkowskich. Każdy funkcjonariusz deklarował swą lojalność wobec organizacji w uroczystym ślubowaniu składanym publicznie przed objęciem funkcji. Lojalność była jednak nie tylko wysoce emocjonalnym stosunkiem funkcjonariusza do organizacji, ale także obligowała go do poświęcenia organizacji całego czasu i energii. Nie wolno mu było podejmować żadnych działań ani obejmować takich funkcji, które mogłyby zachwiać albo wystawić na próbę jego lojalność lub nie dałyby się pogodzić z działalnością organizacji.

W praktyce LN obowiązek lojalności funkcjonariuszy był egzekwowany dość stanowczo i nawet drobne próby jego ominięcia spotykały się z negatywną reakcją organizacji. W 1929 roku delegat Norwegii do IV Komisji M. Hambro oświadczył, że jeden z członków personelu BIT podczas

¹ Zob. hasło „allégeance” w: *Dictionnaire de la terminologie du droit international*. Paris 1960.

wakacji letnich zgłosił swą kandydaturę na stanowisko w krajowej służbie politycznej i został na nie wybrany. Dopiero po powrocie do Genewy podał się do dymisji. Taka praktyka, oświadczył M. Hambro, jest niezgodna z ideą międzynarodowej służby publicznej². Na jego wniosek sporządzono nową redakcję art. 2 pkt 2 statutu BIT, w myśl której „żaden członek sekretariatu tak długo, jak długo pozostaje w służbie, nie może zgłaszać własnej kandydatury na funkcje polityczne w swoim państwie”³. Tekst został przyjęty przez IV Komisję w 1930 roku. Zasada ta znalazła odbicie w przepisach prawnych ówczesnych organizacji (art. 3 statutu personelu BIT oraz art. 2 statutu personelu Międzynarodowego Instytutu Rolnictwa).

W organizacjach międzynarodowych systemu ONZ funkcjonariusze także są zobowiązani do lojalności. Obowiązek ten wynika zarówno z konstytucji organizacji, jak i ze statutów i regulaminów ich personelu. Konstytucje organizacji formułują tę zasadę z reguły w sposób opisowy, podając np., że obowiązki funkcjonariuszy „mają wyłącznie międzynarodowy charakter” (art. 100 pkt 2 Karty NZ; art. 9 pkt 4 Konwencji ILO; art. VII pkt 2 Konwencji FAO; art. VI pkt 5 Konwencji UNESCO). „Międzynarodowy” charakter działalności personelu przejawia się w tym, że funkcjonariusze nie zwracają się o instrukcje, a także nie przyjmują ich od żadnego rządu ani żadnej innej władzy poza organizacją. Jedyną i najwyższą władzą wydającą dyspozycje funkcjonariuszom pozostaje władza administracyjna organizacji. Lojalność funkcjonariuszy powinna, według konstytucji organizacji⁴, przejawiać się nadto w unikaniu wszelkich czynów niezgodnych z ich stanowiskiem funkcjonariuszy międzynarodowych, którzy są odpowiedzialni za swą działalność wyłącznie przed organizacją.

Statuty i regulaminy personelu organizacji nie tylko potwierdzają obowiązek lojalności międzynarodowej funkcjonariusza, ale nawet umieszczają go w tekście ślubowania, które składa każdy nowo zatrudniony członek personelu organizacji. Członkowie sekretariatów organizacji podpisują ślubowanie, które brzmi niemal identycznie dla wszystkich organizacji:

„Przyrzekam uroczyście, że jako funkcjonariusz międzynarodowy wszystkie powierzane mi funkcje będę wykonywał z pełną lojalnością, dyskrecją i zaufaniem [...]”⁵

² S. Basdevant: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1931, s. 172.

³ Tamże.

⁴ Tamże; zob. także B. E. Urquhart: *The International Civil Servant*. In: *Papers from a Princeton University Conference. April 1977*. Ed. Princeton University 1978, s. 46.

⁵ Art. 1.9 statutu personelu ONZ; dyspozycja 101.9 regulaminu i art. 1.9 statutu UNESCO; art. 1.10 statutu personelu WHO.

Natomiast sekretarz (dyrektor) generalny organizacji i jego zastępcy składają ślubowanie tej samej treści ustnie, na forum organu plenarnego (zgromadzenia, konferencji) organizacji.

Złożenie ślubowania przez funkcjonariusza ma na celu nie tylko emocjonalne powiązanie go z organizacją, ale także podkreślenie międzynarodowego charakteru jego działalności. Nadto ślubowanie może być dla niego wygodną tarczą odpierającą ewentualne próby wywierania nań presji przez państwa. Należy jednak pamiętać, że tekst ślubowania nie może być przeszkodą w prowadzeniu przez funkcjonariusza odpowiedniej współpracy z państwami członkowskimi wtedy, gdy wynika to z instrukcji dyrektora generalnego lub leży w interesie organizacji⁶.

Obowiązki zawodowe

Podstawowym zadaniem funkcjonariusza jest rzetelne i sprawne wypełnianie obowiązków zawodowych wynikających z aktu nominacji powołującego go do służby w organizacji lub z innych znanych mu przepisów organizacji. Funkcjonariusze powinni wykonywać te obowiązki zawsze w dobrej wierze i przy dołożeniu należytej staranności, a nadto — jak już wspomniano — powinni kierować się w całej swej działalności nadrzędnym i wyłącznym dobrem organizacji⁷.

Funkcjonariusz ma obowiązek przestrzegania norm pracy obowiązujących w jego organizacji. Pełne dysponowanie jego czasem pracy statuty i regulaminy personelu organizacji składają w ręce sekretarza (dyrektora) generalnego organizacji (np. art. I pkt 1.2 statutu personelu ONZ). Sekretarz ustala także organizację normalnego tygodnia pracy i godziny pracy codziennej⁸, podając te ustalenia do powszechnej wiadomości. Z wyjątkiem dni ustawowo wolnych od pracy funkcjonariusz jest zobowiązany do przestrzegania obowiązującego rytmu pracy.

Obowiązek hierarchicznego podporządkowania

W wykonywaniu obowiązków służbowych funkcjonariusze międzynarodowi są hierarchicznie podporządkowani swym przełożonym, a na najwyższym szczeblu tej drabiny znajduje się sekretarz (dyrektor) generalny

⁶ Zob. dyspozycję 101.10: „Collaboration avec un gouvernement ou une institution” regulaminu personelu UNESCO.

⁷ Zob. np. art. I: „Zadania, obowiązki i przywileje” statutu personelu WHO.

⁸ Dyrektor Generalny UNESCO ustalił np. 40-godzinny, 5-dniowy tydzień pracy. Funkcjonariusze organizacji pracują od 9,00 do 18,00, z godziną przerwą obiadową w południe — zob. dyspozycja 101.3: „Godziny pracy” regulaminu personelu UNESCO.

organizacji. Na funkcjonariuszach ciąży zatem obowiązek bezwzględnego posłuszeństwa wobec przełożonych. Naruszenie tego obowiązku powoduje w każdym przypadku poważne konsekwencje dyscyplinarne. Funkcjonariusz musi zatem odrzucić *l'amour-propre*, zaakceptować swe miejsce w hierarchii administracyjnej i — jak stwierdza F. Wolf — mieć wobec organizacji „ufność na kredyt”⁹.

Hierarchiczna podległość oraz związana z tym indywidualna odpowiedzialność członków personelu za wykonanie powierzonych im zadań mają być gwarancją zapewniającą należyte funkcjonowanie organizacji. Z tego powodu obowiązek hierarchicznego podporządkowania jako istotny i niezbędny został ujęty w konstytucjach organizacji (np. art. 101 Karty NZ; art. VIII pkt 1—2 Konstytucji FAO; art. VII pkt B Statutu IAEA) oraz potwierdzony w statutach i regulaminach ich personelu (np. art. I pkt 2 statutu personelu ONZ)¹⁰.

Incompatibilitas

Obowiązek oddania całego czasu w służbę organizacji powoduje, że funkcjonariuszom międzynarodowym nie wolno bez zgody organizacji podejmować żadnej dodatkowej formy zatrudnienia. W szczególności nie mogą oni wykonywać poza organizacją żadnej działalności stałej ani podejmować akcji doraźnych, które kłółyby się z jego podstawową działalnością jako funkcjonariusza międzynarodowego (np. art. 1 pkt 4 statutu personelu ONZ).

Bez zgody szefa organizacji funkcjonariuszowi nie wolno uczestniczyć w pracach organizacji i stowarzyszeń, których cele i zadania są zbliżone, podobne do celów i zadań organizacji macierzystej. Zgoda sekretarza (dyrektora) organizacji na dodatkowe zatrudnienie funkcjonariusza poza organizacją musi być wyraźna i na ogół wyrażona w formie pisemnej¹¹.

Incompatibilitas obejmuje także zakaz podejmowania — oprócz pracy w organizacji — jakiejkolwiek działalności gospodarczej czy handlowej. Funkcjonariusze nie mogą być udziałowcami w przedsiębiorstwach. Nawet ich kontakty z tymi firmami w ramach działalności służbowej powinny być znane sekretarzowi (dyrektorowi) organizacji.

Przykładem szczególnej interpretacji zasady *incompatibilitas* jest ewentualny udział funkcjonariusza w pozaorganizacyjnej działalności nauko-

⁹ F. Wolf: *The International Civil Servant*. Genève 1967, s. 12; tenże: *Le métier de fonctionnaire international*. Genève 1967, s. 17.

¹⁰ Zob. także D. Ruzié: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1970, s. 62.

¹¹ Zob. np. dyspozycja 101.5: „Activités et intérêts extérieurs” regulaminu personelu UNESCO; a także Z. Klepacki: *The Organs of International Organizations*. Warszawa 1978, s. 48.

wej lub kulturalnej. Jeśli członek personelu organizacji zamierza opublikować książkę lub artykuł, złożyć oświadczenie do prasy, uczestniczyć w konferencji, udzielić wywiadu w radiu lub TV albo wziąć udział w publicznej dyskusji na temat związany z działalnością organizacji międzynarodowych, musi otrzymać zgodę szefa organizacji wyrażoną na piśmie jeszcze przed zamierzoną akcją. Taka uprzednia zgoda jest niezbędna w każdym następnym przypadku publicznego wystąpienia funkcjonariusza (dyspozycja 101.6: „Relation avec public” regulaminu personelu UNESCO)¹². Te rygorystyczne z pozoru postanowienia nie oznaczają, że funkcjonariusze międzynarodowi są odcięci od wszelkich form działalności naukowej, społecznej i kulturalnej¹³. Wymóg uprzedniej zgody ma tylko zapewnić organizacji pełną informację o poczynaniach funkcjonariusza poza organizacją, a funkcjonariuszom ma przypominać o ich obowiązku lojalności wobec organizacji.

Désintéressement

Funkcjonariusze międzynarodowi w trakcie wykonywania zadań mają obowiązek dbania o swą nieskazitelność oraz przestrzegania zasady absolutnego *désintéressement* wszelkimi działaniami, które przyniosłyby im rekompensatę materialną lub moralną w jakiegokolwiek bądź formie. Statuty i regulaminy personelu stanowią wyraźnie, że bez uprzedniej zgody sekretarza organizacji żaden członek personelu nie może przyjąć żadnego honoru, wyróżnienia, odznaczenia, prezentu czy wynagrodzenia zaofiarowanego mu przez jakiegokolwiek państwo lub inną zewnętrzną władzę, z wyjątkiem odznaczenia za zasługi wojenne. Nadto statuty dodają, że zgoda sekretarza organizacji będzie udzielana tylko w zupełnie wyjątkowych przypadkach i wtedy, gdy przyjęcie takiego honoru nie będzie sprzeczne z międzynarodowym statusem funkcjonariusza (np. art. 1 pkt 6 statutu personelu ONZ; art. I pkt 7 statutu personelu WHO).

Niektóre organizacje międzynarodowe idą tak daleko, iż zabraniają funkcjonariuszowi, bez uprzedniej zgody sekretarza (dyrektora) generalnego, przyjmować jakichkolwiek wyróżnień honorowych i nagród przy-

¹² Zdarzające się przypadki naruszania zasady *incompatibilitas* były w praktyce organizacji surowo piętnowane. Świadczy o tym np. reakcja Sekretarza Generalnego ONZ na artykuł autora radzieckiego (funkcjonariusza Sekretariatu) *Spojrzenie intelektualistów radzieckich na Narody Zjednoczone*, opublikowany bez uprzedniej zgody — zob. „Chronique mensuelle de l'ONU”, mai 1969, vol. VI, nr 5, s. 79.

¹³ Publikacje naukowe funkcjonariuszy międzynarodowych często bywają opatrzone na życzenie organizacji zastrzeżeniem następującej treści: „niniejszy artykuł odzwierciedla tylko prywatne poglądy autora”.

znawanych przez uniwersytety lub inne tego typu instytucje o lokalnym, krajowym lub międzynarodowym zasięgu (dyspozycja 101.7: „Distinctions honorifiques” regulaminu personelu UNESCO).

Na funkcjonariuszu międzynarodowym ciąży także obowiązek powstrzymania się od jakiejkolwiek działalności politycznej, która nie dałaby się pogodzić z niezależnością i bezstronnością międzynarodowej funkcji publicznej albo wręcz byłaby zamachem na te wartości. Nie oznacza to, że członek personelu ma się wyzbyć swych uczuć patriotycznych wobec państwa, którego jest obywatelem, lub swoich poglądów politycznych. Artykuł 1 pkt 7 statutu personelu ONZ stwierdza co prawda, że członkom personelu nie wolno zajmować się żadną działalnością polityczną niezgodną z niezależnością i bezstronnością wymaganymi na ich stanowisku funkcjonariuszy międzynarodowych lub mogącą rzucać na nie cień. Natomiast przepis 101 pkt 8 regulaminu personelu ONZ wyjaśnia nadto: „Przynależność do partii politycznych jest dozwolona pod warunkiem, że nie pociąga za sobą działań lub obowiązku wykonywania działań sprzecznych z art. 1 pkt 7 statutu personelu ONZ.” W razie wątpliwości co do wykładni i stosowania tego przepisu zainteresowany funkcjonariusz międzynarodowy zwraca się o wydanie decyzji do Sekretarza Generalnego.

Takt, powściągliwość, dyskrecja

Personel organizacji powinien działać z jak najdalej posuniętą dyskrecją, wykazując takt i powściągliwość, zwłaszcza gdy znajduje się w sytuacjach konfliktowych. Funkcjonariusze nie mogą, pod żadnym pozorem, przekazywać nikomu informacji nabytych w trakcie wykonywania funkcji ani — tym bardziej — wykorzystywać ich w celu osiągnięcia korzyści osobistej. Obowiązek zachowania dyskrecji ciąży także na tych funkcjonariuszach, którzy już zakończyli służbę w organizacji (zob. art. 1 pkt 5 statutu personelu ONZ). Niektóre organizacje uważają, że naruszenie tego obowiązku jest takim samym zamachem na tajemnicę organizacji i powinno być tak samo karane, jak zdrada tajemnicy państwowej¹⁴.

Obowiązek taktownego i dyskretnego działania powinien powstrzymać funkcjonariusza od wszelkich słownych lub pisemnych manifestacji lub publicznego wyrażania opinii związanych z działalnością służbową. Naruszenie tego obowiązku może albo zaszkodzić organizacji, albo rodzić wątpliwości co do niezależności i bezstronności funkcjonariusza.

¹⁴ D. Vignes: *Fonctionnaires internationaux*. In: *Encyclopedie Juridique. Répertoire de Droit International*. Paris 1969, s. 49; W. Morawiecki: *Organizacje międzynarodowe*. Warszawa 1965, s. 257.

Takt, powściągliwość i dyskrecja powinny być stosowane także w prywatnym życiu funkcjonariusza. Powinien on zachowywać się poza służbą w taki sposób, aby nie szkodzić prestiżowi organizacji ani nie wystawiać na szwank jej dobrego imienia.

Zasady moralności zawodowej

Obwarowane nakazami i zakazami, pełne przeróżnych obowiązków życie zawodowe funkcjonariusza sprzyja powstaniu wśród członków personelu organizacji określonego wzorca osobowego. Czasowe lub trwałe osłabienie lub nawet zerwanie więzów obywatelstwa, przypisanie do niewielkiej i hermetycznej grupy, brak stabilizacji zawodowej i niepewność kariery międzynarodowej powodują, że grupa funkcjonariuszy wykształciła na użytek własny i organizacji określone zasady moralności zawodowej. Są one pozytywną reakcją na statutowe i regulaminowe obowiązki funkcjonariuszy. Dzięki akceptacji takich norm, jak: posłuszeństwo, takt, dyskrecja, powściągliwość, staranność i pracowitość funkcjonariusz może wypełniać należycie zadania organizacji. Zachowania określonych norm moralnych wymaga się już od kandydata na funkcjonariusza i sprawdza się je w momencie rekrutacji. Można wśród nich wymienić bezstronność, uczciwość, fachowość i lojalność.

Zespół wrodzonych i nabytych cech osobowych umożliwiający funkcjonariuszowi pracę w organizacji, tzn. wypełnianie jej statutowych zadań oraz współzycie w środowisku międzynarodowym, decyduje o poziomie moralności zawodowej funkcjonariusza. Ponieważ ten problem nie leży w sferze prawa, dlatego nie istnieje odrębny wykaz norm moralnych funkcjonariuszy, podobnie jak brak jest jednolitego kodeksu ich postępowania.

Niektóre organizacje podejmują próbę sformułowania zasad, jakimi powinni kierować się w swym postępowaniu ich funkcjonariusze, ale jest to ciągle działalność niepełna i jakby przypadkowa¹⁵. Czynią to najczęściej w statutach i regulaminach personelu, przy czym najspójniejszą chwilą do przypomnienia funkcjonariuszowi właściwego zachowania w organizacji jest moment złożenia ślubowania. Tekst ślubowania (przysięgi) powinien, w braku zestawu norm moralnych, służyć funkcjonariuszowi jako przewodnik po skomplikowanym labiryncie, jakim jest każda organizacja międzynarodowa.

¹⁵ Art. 12 pkt 1 statutu OTAN sugeruje np., że funkcjonariusze powinni działać we wspólnym interesie państw członkowskich. Art. 2 pkt c statutu OCDE¹ nakazuje natomiast działać funkcjonariuszom w interesie organizacji. Do ujednolicenia zasad postępowania — jak widać — droga jeszcze daleko. Wydaje się jednak, że zadania tego powinny się podjąć działające już od pewnego czasu stowarzyszenia funkcjonariuszy międzynarodowych.

Sankcje dyscyplinarne

Funkcjonariusze międzynarodowi ponoszą odpowiedzialność wobec organizacji w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków albo gdy dopuszczają się innych poważnych uchybień służbowych (np. odmowa posłuszeństwa). Ich odpowiedzialność oparta jest na zasadzie winy oraz istnieniu związku przyczynowego między nagannym działaniem funkcjonariusza a wyrządzoną szkodą. Praktyka organizacji nie notuje przykładów odpowiedzialności funkcjonariusza na zasadzie ryzyka.

Przepisy organizacji określają natomiast przesłanki dyscyplinarnej odpowiedzialności funkcjonariusza, przy czym czynią to w sposób bardzo ogólny. Statuty i regulaminy personelu organizacji systemu ONZ stanowią np. zgodnie, iż środki dyscyplinarne stosuje się wobec funkcjonariuszy, „których postępowanie jest niewłaściwe”¹⁶. Ta generalna klauzula „niewłaściwego postępowania” może zmieścić dowolną ilość najrozmaitszych zachowań funkcjonariuszy oraz służyć jako podstawa wymierzenia sankcji dyscyplinarnej w niemal każdym przypadku.

W systemie prawa wewnętrznego sankcje są orzekane przez uprawnioną władzę sądową. Specyfika prawa międzynarodowego powoduje, że prawo wymierzania sankcji za niewłaściwe zachowanie funkcjonariuszy przysługuje najwyższej władzy administracyjnej organizacji, tzn. jej sekretarzowi lub dyrektorowi generalnemu. Szef administracji upoważniony do rekrutacji funkcjonariuszy ma także prawo oceny ich postępowania i stosowania przewidzianych przepisami środków dyscyplinarnych, gdy zachodzi taka potrzeba.

W celu zapewnienia większej sprawności i bezstronności postępowania dyscyplinarnego sekretarz generalny może powołać specjalny organ pomocniczy, tzw. komisję dyscyplinarną, „w celu służenia mu radą w sprawach dyscyplinarnych” (przepis 110.1,2 regulaminu personelu ONZ). Komisja, urzędująca w siedzibie organizacji, nie ma wiążących uprawnień w zakresie orzekania co do zasadności i typu zastosowanych sankcji. W jej trzyosobowym składzie znajduje się przewodniczący i dwóch członków. Przewodniczącego komisji mianuje sekretarz po konsultacjach ze zgromadzeniem personelu organizacji. Jednego spośród jej członków mianuje sekretarz organizacji, a drugiego wybiera personel. Szczegółowe zasady dotyczące składu komisji, wyboru i mianowania jej członków formułują regulaminy personelu organizacji (np. przepis 110.2: „Comités mixtes de discipline” regulaminu personelu UNESCO). Także zasady

¹⁶ „Whose conduct is unsatisfactory” (art. X pkt 2 statutu personelu ONZ); „dont la conduite ne donne pas satisfaction” (art. 10 pkt 2 statutu i regulaminu personelu UNESCO oraz art. X statutu personelu WHO).

postępowania przed komisją są szczegółowo uregulowane¹⁷. Postępowanie toczy się kontryktoryjnie, co gwarantuje funkcjonariuszowi prawo do należytej obrony, a komisji ułatwia podjęcie decyzji w sprawie ewentualnego zastosowania środków dyscyplinarnych. Po przeprowadzeniu postępowania komisja formułuje propozycję co do typu sankcji i przekazuje ją sekretarzowi generalnemu. Sekretarz nie jest jednak tą propozycją związany i teoretycznie może orzec karę surowszą lub odstąpić od ukarania.

W zależności od stopnia dokuczliwości można wyodrębnić następujące typy sankcji: 1) ostrzeżenie lub nagana ustna; 2) upomnienie na piśmie włączone do akt zainteresowanego; 3) opóźnienie awansu służbowego; 4) obniżenie rangi służbowej; 5) obniżenie uposażenia; 6) czasowe zwolnienie ze służby z prawem do wynagrodzenia; 7) czasowe zwolnienie ze służby bez prawa do wynagrodzenia; 8) zwolnienie za wypowiedzeniem; 9) zwolnienie bez wypowiedzenia¹⁸.

Przepisy niektórych organizacji przewidują możliwość zatarcia orzeczonej kary dyscyplinarnej. W takim przypadku zatarcie następuje niemal automatycznie i po upływie określonego czasu następuje wycofanie informacji o ukaraniu z akt personalnych funkcjonariusza. Czas wystarczający do zatarcia orzeczenia bywa różny. Na przykład po 3 lub 6 latach w zależności od typu sankcji uważa się za niebyłą karę dyscyplinarną orzeczoną wobec funkcjonariusza Rady Europy¹⁹.

Nie ulega wątpliwości, że system sankcji w organizacjach międzynarodowych ma przede wszystkim wychowawcze i dyscyplinujące znaczenie. Dyscyplina personelu w wykonywaniu zadań organizacji ma jej zapewnić jako organizmowi kolektywnemu zgodne z prawem i efektywne funkcjonowanie.

¹⁷ Zob. A. Plantey: *Droit et pratique de la fonction publique internationale*. Paris 1977, s. 254—257.

¹⁸ Zob. np. art. 55 regulaminu personelu ILO; art. 99 statutu personelu BIT; przepis 301.10 regulaminu personelu FAO oraz D. Ruzié: *Les fonctionnaires...*, s. 22.

¹⁹ A. Plantey: *Droit...*, s. 261.

Uprawnienia i przywileje są niezbędne nie tylko do należytego wypełniania obowiązków przez funkcjonariuszy, ale także do realizacji statutowych celów i zadań organizacji międzynarodowych. Zakres uprawnień funkcjonariuszy zależy przede wszystkim od woli samej organizacji, a ich treść jest odbiciem zarówno swobód publicznych, z których korzystają, jak i określonych korzyści (materialnych i socjalnych) wynikających z faktu zatrudnienia funkcjonariusza w organizacji. O zakresie i treści przywilejów funkcjonariuszy decydują natomiast wspólnie organizacje i państwa ich siedzib w umowach międzynarodowych zwanych układami w sprawie siedziby. Statuty i regulaminy personelu organizacji rozwijają i uzupełniają te postanowienia.

Swobody publiczne

Obywatel każdego państwa korzysta z określonych prawem wewnętrznym najwyższego rzędu (najczęściej w konstytucji) wolności zwanych obywatelskimi. Prawo międzynarodowe definiuje tzw. swobody obywatelskie w Pakcie praw cywilnych i politycznych¹, sugerując państwom możliwie szybkie wprowadzenie w życie zawartych tam ustaleń.

Funkcjonariusz międzynarodowy, podejmując pracę w organizacji, traci możliwość korzystania ze swobód obywatelskich, zagwarantowanych przez prawo wewnętrzne jego państwa. Organizacje międzynarodowe jak gdyby rekompensują funkcjonariuszom tę niekorzystną sytuację, ujmując

¹ *Wybór dokumentów...*, s. 223.

najważniejsze swobody (zwane dalej „swobodami publicznymi”) w swoim prawie wewnętrznym. Wyróżnia się wśród nich zespół swobód indywidualnych, dających określone uprawnienia konkretnym funkcjonariuszom organizacji (jednostkom), oraz zespół swobód grupowych, z których wynikają uprawnienia dla funkcjonariuszy jako grupy (zespołu) pracowników zatrudnionych w danej organizacji.

Swobody indywidualne

Katalog swobód indywidualnych otwiera zasada równości, czyli zasada jednakowego traktowania wszystkich funkcjonariuszy zatrudnionych w organizacji. Zasada równości obliguje organizację do niedyskryminowania pod żadnym względem członków ich personelu, a jednocześnie daje funkcjonariuszom międzynarodowym prawo domagania się od organizacji, by respektowała tę zasadę zarówno przy rekrutacji, jak i przez cały czas ich zatrudnienia. Stosowanie zasady równości przy rekrutacji oznacza — jak już wskazano² — że wybór i nominacja funkcjonariuszy powinna się odbywać bez względu na ich rasę, płeć, wyznanie czy przekonania polityczne. Powtarzają tę zasadę konstytucje niektórych organizacji (np. art. 8 Karty NZ), a najczęściej ujmują ją statuty i regulaminy ich personelu (np. art. 4 pkt 3 statutu personelu ONZ; art. 4 pkt 3 statutu personelu WHO)³.

Zasada niedyskryminacji jako najistotniejszy człon zasady równości nie ogranicza kręgu kandydatów do funkcji międzynarodowej, ale oznacza, że osoby w podobnej sytuacji politycznej i prawnej powinny być traktowane w taki sam sposób⁴. Natomiast wszelkie przejawy dyskryminacji zmierzające do wyeliminowania spośród funkcjonariuszy osób z uwagi na ich obywatelstwo, rasę, płeć lub przekonania są moralnie naganne, a nadto dają dyskryminowanemu funkcjonariuszowi prawo do dochodzenia jego roszczeń.

Akceptacja zasady niedyskryminacji nie stanowi oczywiście przeszkody, aby organizacje międzynarodowe broniły się przed osobami politycznie i moralnie skompromitowanymi. Na przykład statut personelu UNESCO (art. 4 pkt 2.1) zabrania Dyrektorowi Generalnemu tej organizacji mianowania na członków sekretariatu osób skompromitowanych

² Zob. rozdz. II, s. 28.

³ W szczególny sposób zapewnia zasadę równości (niedyskryminacji rasowej) statut personelu OJA przewidując, że funkcjonariuszami tej organizacji mogą być tylko Afrykańczycy (art. 6 sect. III).

⁴ Potwierdził taką interpretację zasady niedyskryminacji Trybunał Administracyjny ILO w orzeczeniu z 14. maja 1973 r. w sprawie Joshi — zob. AFDI 1973, s. 444.

uprawianiem działalności związanej z faszyzmem, nazizmem lub agresywnym militarystką.

Szczególnie newralgicznym elementem zasady niedyskryminacji jest zapewnienie w organizacjach równości płci, czyli równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Zasada równości płci została po raz pierwszy zapisana w Pakcie LN, stanowiącym, że „wszystkie stanowiska w Lidze lub związanych z nią gałęziach służby, nie wyłączając Sekretariatu, są na równi dostępne dla mężczyzn i kobiet” (art. 7 pkt 3). W identycznym brzmieniu powtarzają tę zasadę konstytucje wielu późniejszych organizacji międzynarodowych (np. art. 8 Karty NZ; art. 9 Konstytucji ILO). Formalna równość płci przewidziana w dokumentach organizacji nie gwarantuje jednak automatycznego wprowadzenia jej do praktyki organizacji. Tradycyjna obyczajowość, wiążąca kobiety z prostymi na ogół formami zatrudnienia, nadto konserwatywny niekiedy sposób myślenia decydentów powodują, że funkcję publiczną wykonuje niewielka liczba kobiet. Liczba ta jest tym mniejsza, im wyższy jest stopień służbowy funkcjonariuszy w danej organizacji⁵.

Próby przeciwdziałania temu zjawisku podejmowane przez Radę Gospodarczo-Społeczną i Sekretarza Generalnego ONZ przyniosły jak dotąd nad wyraz mierne efekty. Na apel Sekretarza Generalnego Zgromadzenie Ogólne NZ wezwało szefów sekretariatów wszystkich organizacji związanych z ONZ do zapewnienia, przez odpowiednią rekrutację personelu, równowagi (i to na wszystkich szczeblach hierarchii służbowej) między funkcjonariuszami płci męskiej i żeńskiej (rez. ZO NZ nr 3352/XXIX z 18 grudnia 1974 roku)⁶. Dane statystyczne nadal wskazują, że zasada równości płci nie jest realizowana w organizacjach międzynarodowych nawet w takim stopniu, w jakim czynią to państwa w swojej administracji wewnętrznej⁷.

⁵ W służbach administracyjnych i technicznych organizacji (działy publikacji, statystyk, tłumaczy) kobiety stanowią od 12% do 30% ogółu zatrudnionych. Wśród wyższych funkcjonariuszy (szef sekcji, działu, dyrektor centrum) ich udział spada do 15%, a nawet do 5%. Nie ma kobiet wśród sekretarzy, dyrektorów generalnych, podsekretarzy, dyrektorów departamentów — zob. D. Nicol, M. Croke: *Women in the International Civil Service*. In: *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N. A. Graham, R. S. Jordan. New York 1980, s. 180—181.

⁶ Trybunał Administracyjny ILO posunął się jeszcze dalej, przyznając także mężczyznom funkcjonariuszki międzynarodowej prawo do ubezpieczenia na wypadek choroby (orzeczenie w sprawie Rabozée z 27 października 1975 r.), a ZO NZ mocą rezolucji nr 3353/XXIX z 18 grudnia 1974 r. przyznało mu prawo do renty po zmarłej małżonce.

⁷ A. Plantey: *Droit et pratique de la fonction publique internationale*. Paris 1977, s. 127; R. Cristini: *La jurisprudence sur l'égalité des sexes dans la fonction publique internationale*. AFDI 1973, s. 506.

Funkcjonariusz międzynarodowy zachowuje prawo do prowadzenia życia prywatnego wedle własnego uznania. Jest to fundamentalne prawo każdego człowieka, gwarantowane zarówno w wewnętrznym, jak i w międzynarodowym systemie prawnym⁸. Organizacje międzynarodowe stwarzają funkcjonariuszom, zwłaszcza z krajów odległych, możliwość utrzymywania więzi rodzinnych, dbają o zorganizowanie życia funkcjonariusza i jego rodziny w pobliżu siedziby organizacji. W pewnych sytuacjach sfera prywatności funkcjonariuszy bywa ograniczona. Ich podróże prywatne zostały np. poddane zaostrzonemu reżimowi administracyjnemu, nie wspominając już o podróżach prywatnych funkcjonariuszy organizacji militarnych podlegających szczegółowemu systemowi bezpieczeństwa. Wymaga się także od funkcjonariuszy, aby informowali swych przełożonych o zamiarze wstąpienia w związek małżeński. Małżeństwo z obywatelem państwa nie będącego członkiem organizacji może niekiedy prowadzić nawet do tak kuriozalnych efektów, jak rozwiązanie kontraktu z funkcjonariuszem (art. 7 pkt d statutu personelu OPA).

Zakres swobody w życiu prywatnym zdaje się bardzo dobrze określać art. I pkt 4 statutu personelu ONZ przypominający, że zachowanie i postępowanie funkcjonariuszy powinno być zawsze stosowane do ich statusu wynikającego z międzynarodowej funkcji publicznej.

Funkcjonariusz międzynarodowy korzysta także z określonych swobód indywidualnych związanych z materialną sferą jego egzystencji. Przysługuje mu prawo do prowadzenia dodatkowej działalności zawodowej, handlowej lub przemysłowej, ale zawsze — jak wskazywano — obwarowane wymogiem uprzedniej zgody organizacji. Nieautoryzowana działalność zewnętrzna pociąga za sobą sankcje dyscyplinarne, aż do zwolnienia funkcjonariusza włącznie. Nie wymaga akceptacji ze strony władz organizacji dobroczynna, artystyczna, literacka i naukowa działalność funkcjonariusza. Sformułowane w teorii międzynarodowej funkcji publicznej prawo funkcjonariuszy do swobodnego prowadzenia działalności zawodowej, handlowej i przemysłowej zostało w praktyce znacznie ograniczone przez sztywny i bezwzględny wymóg uprzedniej zgody organizacji. Najkrócej można by określić tę sytuację hasłem „nic bez zgody organizacji”. Uprawnienie organizacji do decydowania, czy i komu spośród funkcjonariuszy udzielić zgody na działalność zewnętrzną, nie jest jednak formą nacisku ani restrykcji wobec jej personelu. Zabiegi te zmierzają tylko do zapewnienia niezależnego od jakichkolwiek czynników zewnętrznych i bezstronnego wykonywania funkcji publicznej.

Wolność przekonań i swoboda wyrażania opinii to fundamentalne

⁸ Art. XII Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych — zob. *Wybór dokumentów...*, s. 101 i 229.

prawa każdego człowieka potwierdzone przez normy prawa międzynarodowego⁹. Funkcjonariusze międzynarodowi korzystają z tych uprawnień przez cały czas trwania ich związku z organizacją, tzn. od momentu ich rekrutacji aż do ustania stosunku pracy. Specyfika międzynarodowej funkcji publicznej sprawia, że funkcjonariusz powinien tak korzystać z tych swobód, aby nie kolidowały one z jego lojalnością wobec organizacji ani nie naruszały bezstronności i niezależności jego działania, w szczególności przekonania funkcjonariusza nie mogą być sprzeczne z celami organizacji.

Funkcjonariusz organizacji międzynarodowej powinien być neutralny, tzn. nie powinien przejawiać ani sentymentów narodowych, ani też wyrażać publicznie swoich przekonań politycznych (art. 1 pkt 4 statutu personelu ONZ; art. 1.2 statutu personelu ILO). Administracja międzynarodowa nie powinna być upolityczniona, albowiem „le bureau n'est pas un forum”¹⁰. Specyficzny charakter międzynarodowej funkcji publicznej ogranicza, do pewnego stopnia, wolność przekonań funkcjonariusza oraz jego prawo do swobodnego wyrażania opinii. Funkcjonariusz musi powstrzymać się zatem od wszelkich działań i akcji godzących w jego funkcję lub w interes zatrudniającego, podających w wątpliwość neutralność organizacji i obiektywizm jej decyzji. Nadużyciem prawa do swobodnego wyrażania opinii byłoby także składanie bez upoważnienia deklaracji politycznych i prowadzenie przez funkcjonariusza akcji propagandowych¹¹. Jego działalność powinna zawsze cechować dyskrecja i ostrożność.

Funkcjonariusz międzynarodowy ma prawo do stałego i systematycznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w tym także prawo do badań naukowych. Podległość funkcjonariusza wobec organizacji nie może ograniczać jego swobody w działalności naukowej. Jedynie publikacja efektów tej działalności, w postaci książek, artykułów i nawet komunikatów w środkach masowego przekazu, wymaga uprzedniej zgody organizacji.

Podnoszeniem kwalifikacji i doskonaleniem zawodowym personelu zainteresowani są nie tylko funkcjonariusze, ale i same organizacje, albowiem „we współczesnym świecie administracja publiczna nie jest zajęciem — nawet dla uzdolnionych — amatorów, ale wymaga systema-

⁹ Art. XVIII i XIX Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz art. 18 i 19 Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych.

¹⁰ C. Chavanon: *Les fonctionnaires et la fonction publique*. Paris 1950—1951, s. 159.

¹¹ Organizacje międzynarodowe same dbają o informację i propagandę ich działalności, powołując swych rzeczników prasowych oraz sekcje do spraw informacji. Taka sekcja istniała już w Lidze Narodów, a w strukturze ONZ należy do najsprawniej działających ogniw — zob. A. Plantey: *Droit...*, s. 138.

tycznego kształcenia i czysto zawodowego doskonalenia"¹². Rozumiejąc tę potrzebę, niektóre organizacje wprowadziły system doskonalenia zawodowego obejmujący wszystkich funkcjonariuszy, bez względu na stopień służbowy i wiek. W UNESCO np. wprowadzono tzw. *congé-éducation payée*, czyli płatny urlop przeznaczony na podniesienie kwalifikacji funkcjonariusza, w wysokości 2 dni roboczych za każdy przepracowany miesiąc, z możliwością kumulacji przez okres nie dłuższy niż 5 lat¹³. Po długich wahaniach także ONZ zajęła się tym problemem, powołując na swej XXVII sesji w 1972 roku Uniwersytet Narodów Zjednoczonych między innymi w celu kształcenia i zawodowego doskonalenia funkcjonariuszy międzynarodowych. Elastyczność struktury tego Uniwersytetu, ścisłe więzi z organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ, a szczególnie z UNITAR i UNESCO, oraz zatrudnienie wysoko wykwalifikowanej kadry mają zapewnić osiągnięcie założonych celów.

Swobody grupowe

Wykonywanie międzynarodowej funkcji publicznej wymaga nie tylko przyznania członkom personelu określonych swobód indywidualnych, ale także zagwarantowania wszystkim funkcjonariuszom określonych swobód grupowych. Ze swobód tych wynikają konkretne uprawnienia umożliwiające personelowi organizacji podejmowanie działań kolektywnych ułatwiających wykonywanie funkcji publicznej. Wśród najważniejszych uprawnień kolektywnych należy wymienić przede wszystkim: prawo do zrzeszania się, prawo do organizowania związków zawodowych i prawo funkcjonariuszy do strajku.

Prawo do zrzeszania się (*droit d'association*) umożliwia funkcjonariuszom międzynarodowym tworzenie w organizacji specjalnych organów utrzymujących stałe kontakty między personelem organizacji a jej sekretarzem generalnym. Taki organ, reprezentujący wszystkich funkcjonariuszy danej organizacji, ma prawo przedstawiać sekretarzowi generalnemu wszelkie propozycje i sugestie zmierzające do poprawy sytuacji ogólnej funkcjonariuszy i to zarówno co do warunków ich życia, jak i zatrudnienia. Najczęściej nosi on nazwę biura, rady lub komitetu do spraw personelu. Pierwszy komitet do spraw personelu powstał w 1928 roku w genewskim biurze ILO, a już dwa lata później Liga Narodów zaproponowała, aby wszystkie organizacje uznały i zaakceptowały prawo funkcjonariuszy do zrzeszania się¹⁴. Prawo to zostało następnie potwier-

¹² F. Gazier: *La fonction publique dans le monde*. Paris 1972, s. 121.

¹³ G. Langrod: *O.N.U.: Formation et perfectionnement des fonctionnaires internationaux et européens*. Bruges 1975, s. 53—54.

¹⁴ A. Plantey: *Droit ...*, s. 140.

dzone w statutach personelu ONZ (art. 8 pkt 1); UNESCO (art. 8 pkt 1.2); WHO (art. 8 pkt 1) oraz w orzecznictwie Trybunału Administracyjnego ILO¹⁵ i Trybunału Administracyjnego ONZ¹⁶, sprawiając, że stowarzyszenia personelu stały się strukturalnym elementem organizacji międzynarodowych.

O statusie prawnym stowarzyszenia personelu, o jego strukturze wewnętrznej i kompetencjach decydują członkowie personelu danej organizacji. Niekiedy ich decyzja wymaga aprobaty dyrektora generalnego, który chce się upewnić, czy organy stowarzyszenia są reprezentatywne (np. przepis 108. 1: „Association du personnel” regulaminu personelu UNESCO).

Typowa struktura stowarzyszenia personelu w organizacjach związanych z ONZ przedstawia się następująco¹⁷:

1) zgromadzenie ogólne personelu (*Staff Assembly*) zwoływane regularnie raz w roku (lub *ad hoc* w razie potrzeby) gromadzi wszystkich, bez względu na stanowisko służbowe, funkcjonariuszy organizacji, co sprawia, że organ ten przybiera najbardziej reprezentatywny charakter. Do jego kompetencji należą tak ważne kwestie, jak przyjęcie i zmiana statutu stowarzyszenia oraz wytyczanie głównych kierunków polityki;

2) rada personelu (*Staff Council*) składa się z przedstawicieli personelu wybieranych przez grupy wyborcze reprezentujące albo poszczególne jednostki organizacyjne, albo określone klasy funkcjonariuszy organizacji. Posiedzenia rady odbywają się regularnie raz w miesiącu, a w niektórych organizacjach nawet raz w tygodniu. Rada jest odpowiedzialna za bieżącą, operatywną działalność stowarzyszenia;

3) komitet personelu (*Staff Committee*) składa się z przewodniczącego, jednego lub kilku wiceprzewodniczących, sekretarza i skarbnika stowarzyszenia wybranych przez radę personelu spośród jej członków. Do zadań komitetu należy utrzymywanie regularnych kontaktów z najwyższymi władzami administracyjnymi organizacji oraz reprezentowanie personelu organizacji na tym forum;

4) grupy wyborcze (*Electoral Units*) złożone z funkcjonariuszy zatrudnionych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych (działach i sekcjach organizacji) uczestniczą w wyborze rady personelu stowarzyszenia i w razie potrzeby omawiają także ogólne problemy stowarzyszenia;

¹⁵ Wyrok nr 87 w sprawie Di Giulomara z 6 listopada 1965 r. — zob. D. Ruzié: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1970, s. 59.

¹⁶ Wyrok nr 236 w sprawie Belchamber v. The Secretary General of the United Nations z 1976 r. — zob. T. Meron: *Statut and Independence of the International Civil Servant*. RCADI 1980 — II, s. 341.

¹⁷ P. C. Szasz: *Unions of International Officials: Past, Present and Future*. JILP 1982, s. 811—812.

5) organy kontrolno-rewizyjne (np. *Polling Officers, Audit Committee*) zostały powołane w celu przeprowadzania wszelkiego typu wyborów i referendum oraz kontrolowania ich przebiegu.

Kompetencje stowarzyszenia jako całości są przewidziane w statutach¹⁸, rzadziej regulaminach personelu organizacji i najczęściej sprowadzają się do:

a) zapewnienia stałej reprezentacji personelu wobec władz organizacji;

b) zapewnienia współpracy między personelem a organizacją poprzez jego uczestnictwo w procesie decyzyjnym oraz administracyjnym;

c) ochrony interesów zawodowych członków personelu;

d) zgłaszania propozycji zmierzających do polepszenia ich sytuacji zawodowej i prywatnej;

e) uczestnictwa w procesie załatwiania sporów między członkami personelu a organizacją;

f) formułowania sugestii co do rozwoju działalności socjalnej, kulturalnej i nawet sportowej personelu;

g) umacniania więzi między członkami personelu — funkcjonariuszami różnych narodowości.

Działalność funkcjonariuszy w organach stowarzyszenia personelu prowadzi często do konfliktów z organizacjami, które jednak nie posiadają władztwa ani wobec stowarzyszenia jako całości, ani wobec jego członków. Funkcjonariusz nie ponosi odpowiedzialności za swą działalność w organach stowarzyszenia, chyba że jest ona niezgodna ze statutem lub regulaminem personelu organizacji. Organizacje szanują na ogół specyficzny status funkcjonariuszy działających w stowarzyszeniach personelu, a niekiedy nawet próbują im tę działalność ułatwiać. Pod tym względem panują zresztą w poszczególnych organizacjach dość zróżnicowane obyczaje. W siedzibie ONZ w Nowym Jorku przewodniczący Komitetu Personelu jest całkowicie zwolniony, na czas trwania mandatu, od wszelkich oficjalnych obowiązków zawodowych¹⁹. Członkowie Komitetu Personelu WHO mogą część swej działalności wykonywać w czasie godzin pracy, ale zaznaczono, iż zebrania Komitetu nie mogą trwać dłużej niż 2 godziny i odbywać się częściej niż co 3—4 tygodnie²⁰. Także w ILO zaakceptowano prawo funkcjonariuszy do łączenia obowiązków za-

¹⁸ Np. art. VIII statutu personelu ONZ; art. 8 pkt b—d statutu personelu ILO; art. 8 pkt 1—2 statutu personelu UNESCO; przepis 14 pkt 2, 3 statutu i regulaminu personelu IAEA.

¹⁹ A. Plantey: *Droit...*, s. 144.

²⁰ Y. Beigbeder: *La représentation du personnel à l'Organisation Mondiale de la Santé et dans les principales institutions spécialisées des Nations Unies ayant leur siège en Europe*. Paris 1975, s. 61.

wodowych z działalnością w stowarzyszeniu personelu, wyjaśniając jednak, iż na tę dodatkową działalność mogą być przeznaczone godziny pracy w „rozsądnych granicach”²¹.

Trudności w interpretacji prawa do zrzeszania się, a zwłaszcza w określeniu jego zakresu pojawiają się wówczas, gdy funkcjonariusze organizacji zamierzają tworzyć stowarzyszenia innego typu (np. związki zawodowe) lub gdy zamierzają się przyłączyć do narodowych związków zawodowych działających w siedzibie organizacji. Powstają wówczas pytania: czy funkcjonariusze międzynarodowi mają prawo tworzenia własnych związków zawodowych oraz czy mogą i czy powinni uczestniczyć w stowarzyszeniach tego typu, słowem — czy przysługuje im tzw. prawo związkowe (*le droit syndical*).

Już w 1948 roku w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka zapisano, iż „każdy ma prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swych interesów” (art. XXIII pkt 4). To samo uprawnienie zostało powtórzone w art. 22 pkt 1 Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych. Pomimo tak wyraźnej aprobaty w płaszczyźnie międzynarodowej uprawnienie to bywa niekiedy, z różnych względów, ograniczane w wewnętrznych porządkach prawnych poszczególnych państw. Wiele państw zabrania np. tworzenia związków zawodowych i uczestnictwa w ich działalności urzędnikom państwowym uważając, że asyndykalizm administracji państwowej jest najlepszym gwarantem jej bezstronności i niezależności.

Trudno także mówić o syndykalizmie²² funkcjonariuszy międzynarodowych. Statuty i regulaminy personelu większości organizacji nie przyznają funkcjonariuszom prawa do tworzenia związków zawodowych i uczestniczenia w ich działalności. Próby reprezentowania interesów funkcjonariuszy międzynarodowych przez narodowe, lokalne związki zawodowe działające w siedzibie organizacji także nie zyskały szerszej aprobaty²³. Podczas gdy organizacje systemu ONZ podchodziły do swobód związkowych funkcjonariuszy z ostrożną rezerwą, to inne organizacje wykazywały w tym względzie daleko posunięty liberalizm. Traktując

²¹ Tamże, s. 62.

²² W literaturze prawnomiędzynarodowej określenie to bywa nawet ujmowane w cudzysłów — zob. M. Bedjaoui: *Fonction publique internationale et influences nationales*. Paris 1958, s. 367.

²³ Kenijskie związki zawodowe usiłowały np. reprezentować funkcjonariuszy organizacji usytuowanych w Nairobi w sprawach dotyczących warunków ich zatrudnienia. Prawną ocenę tej sytuacji przedstawił w swej opinii z 30 listopada 1978 r. J. F. Scott (UN Legal Counsel) stwierdzając, że lokalne związki zawodowe nie mają żadnego tytułu do reprezentacji personelu ONZ w stosunkach z tą organizacją. Także organizacja nie jest związana ich propozycjami ani żądaniem, a jej funkcjonariusze nie powinni być nakłaniani do przystępowania do jakichkolwiek związków zawodowych — zob. T. Meron: *Status...*, s. 350.

swobody związkowe jako naturalną konsekwencję stosunku pracy, Wspólnoty Europejskie przyznały np. swym funkcjonariuszom prawo do tworzenia związków zawodowych i do uczestniczenia w ich działalności²⁴. Należy także pamiętać, że swobodom związkowym towarzyszy na ogół pluralizm, co sprawia, że zainteresowani funkcjonariusze organizacji sami mogą wybierać związek, do którego ewentualnie zechcą przystąpić. W efekcie może to nawet prowadzić do paradoksalnej i niepożądanego sytuacji, w której funkcjonariusze tej samej organizacji będą powiązani z różnymi, reprezentującymi odmienne interesy, związkami zawodowymi.

Prawo zrzeszania się — jak to wskazywano — powinno służyć między innymi do ochrony żywotnych interesów zawodowych funkcjonariuszy międzynarodowych. Zdarza się jednak, że funkcjonariusze wykorzystują to uprawnienie, sięgając do specyficznych, zwłaszcza w prawie międzynarodowym, środków, jakimi są nieuzasadnione przerwy w pracy, czyli po prostu strajki.

W lutym 1976 roku miał miejsce tygodniowy strajk w Europejskim Biurze ONZ w Genewie. Przedstawiciel Japonii w V Komisji zaproponował wówczas, aby Zgromadzenie Ogólne NZ podjęło uchwałę, że „za okres nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy funkcjonariusz organizacji międzynarodowej nie otrzyma żadnego wynagrodzenia”²⁵. Uzasadniając tę propozycję, przedstawiciel Japonii wskazał, iż restrykcje takie są niezbędne wobec niepokojącego „fenomenu przerw w pracy”, pojawiającego się coraz częściej w organizacjach międzynarodowych. Zgromadzenie Ogólne NZ włączyło tę propozycję do tekstu rezolucji nr 193 B/XXXI, pozostawiając nadal bez odpowiedzi pytanie: czy funkcjonariuszowi międzynarodowemu przysługuje prawo do strajku.

Statuty i regulaminy personelu w ogóle nie zajmują się tym problemem. W tej sytuacji milczenie prawa jest interpretowane jako obowiązujący funkcjonariusza nakaz lojalności wobec organizacji, natomiast każda akcja strajkowa jest uznawana za działalność sprzeczną ze statutem i regulaminem personelu. Literatura przedmiotu w zasadzie potwierdza to stanowisko²⁶ i tylko zupełnie sporadycznie pojawiają się odmienne opinie²⁷. W działalności organizacji międzynarodowych można jednak

²⁴ Art. 24 bis został wprowadzony w drodze poprawki do statutu personelu tych organizacji w 1973 r. — zob. A. Plantey: *Droit...*, s. 148.

²⁵ T. Meron: *Status...*, s. 351.

²⁶ Zob. np. P. C. Szasz: *Unions...*, s. 835; Y. Beigbeder: *La grève dans les institutions des Nations Unies*. RBDI 1975, s. 120.

²⁷ A. Pellet uważa, że skoro ani statuty personelu, ani inne przepisy organizacji nie formułują *expressis verbis* zakazu prawa do strajku, to uznanie go za instytucję nielegalną byłoby sprzeczne z ogólnymi zasadami prawa — zob. A. Pellet: *La grève des fonctionnaires internationaux*. RGDIP 1975, s. 932.

dostrzec odmienne praktyki, nie pozwalające na jednoznaczną ocenę legalności prawa do strajku. Utało się zwyczajowo, że jeżeli strajk jest legalną i praktykowaną formą dochodzenia roszczeń w państwie siedziby organizacji, wówczas mogą korzystać z tego środka także funkcjonariusze usytuowanych tam organizacji międzynarodowych. Taką praktykę można od czasu do czasu obserwować w organizacjach mających swe siedziby w Paryżu, Rzymie, Genewie czy Brukseli²⁸. Prawo do strajku jest używane w tych miastach jako środek swoistej presji wywieranej przez funkcjonariuszy na organizacje, przede wszystkim w kwestiach płacowych. Żądania personelu stają się coraz śmielsze, przerwy w pracy coraz dokuczliwsze, a nadto daje się zauważyć tendencja do popierania strajkujących przez personel innych organizacji. Praktyka ostatnich kilkunastu lat wykazuje, że strajki funkcjonariuszy międzynarodowych wielokrotnie zakłócały pracę organizacji międzynarodowych usytuowanych w stolicach Europy Zachodniej²⁹.

Rozbieżności między teorią a praktyką międzynarodową powodują, że prawo do strajku pozostaje nadal problemem wielce kontrowersyjnym. Stowarzyszenia personelu wywierają silną presję, aby organizacje uznały prawo funkcjonariuszy do strajku, widząc w nim przede wszystkim skuteczne narzędzie w dochodzeniu ich roszczeń. Nadto funkcjonariusze organizacji twierdzą, że bezpornie przysługujące im prawo do zrzeszania się jest niepełne, dopóki nie obejmuje również prawa do strajku.

Organizacje międzynarodowe nie są natomiast zainteresowane ani legalizacją prawa do strajku poprzez ujęcie go w ich przepisach wewnętrznych, ani — tym bardziej — jego praktycznym zastosowaniem. Konflikt interesów trwa nadal, a problem legalności prawa do strajku pozostaje nadal otwarty.

²⁸ A. Plantey: *Droit...*, s. 151.

²⁹ Po raz pierwszy wystąpiły z groźbą strajku telefonistki i strażnicy zatrudnieni w siedzibie głównej ONZ w Nowym Jorku już w 1947 r. Personel Europejskiego Biura ONZ w Genewie strajkował kilkakrotnie (1970, 1974, 1976), zawsze wysuwając żądania rewizji płac lub świadczeń emerytalnych. Z powodu zbyt małej podwyżki uposażeń miał miejsce także w Genewie w 1962 r. strajk personelu Biura Międzynarodowej Organizacji Pracy. Ta trwająca tylko pół dnia akcja przebiegała bez żadnych incydentów i nie spowodowała późniejszych sankcji wobec strajkujących. Groźba ponownego strajku w tej organizacji (1966 r.) zakończyła się kompromisem. Paryż, siedziba UNESCO, był dwukrotnie świadkiem akcji strajkowych personelu tej organizacji (1966, 1970). Także działalność FAO w Rzymie została sparaliżowana akcjami strajkowymi: w 1970 r., kiedy to personel, na znak protestu przeciwko zbyt małej podwyżce płac, zorganizował czterogodzinny marsz wokół siedziby organizacji, oraz — w 1974 r., gdy personel FAO, popierany przez personel innych organizacji, protestował przeciwko zapowiedzianej obniżce wynagrodzenia obejmującej tylko funkcjonariuszy narodowości włoskiej — zob. A. Plantey: *Droit...*, s. 152—154.

Wydaje się jednak, że prawo do strajku nie powinno być sankcjonowane przepisami dotyczącymi personelu organizacji ani — tym bardziej — wprowadzane do praktyki organizacji. Pozostaje ono bowiem w sprzeczności nie tylko z międzynarodowym charakterem funkcji publicznej, ale także z podstawowymi obowiązkami członków personelu organizacji. Statuty i regulaminy personelu wymagają wyraźnie i jednoznacznie, aby funkcjonariusz poświęcił organizacji cały swój czas i nie tylko poddał się reżimowi zatrudnienia ustalonemu przez sekretarza generalnego organizacji (art. I pkt 2 statutu personelu ONZ), ale także, aby pracował ponad swe normalne obowiązki, jeśli sytuacja tego wymaga (przepis 101.2 pkt c regulaminu personelu ONZ). Działalność dla osiągnięcia celów organizacji jest podstawowym, potwierdzonym ślubowaniem, obowiązkiem funkcjonariusza i nie można tego obowiązku pogodzić w żaden sposób z prawem do strajku. W tej sytuacji prawo do strajku — jako wiodące do osłabienia skuteczności działania organizacji lub nawet do anarchii — powinno być wyeliminowane z praktyki międzynarodowej i jednoznacznie negatywnie ocenione przez doktrynę prawa międzynarodowego. Dochodzenie zaś przez funkcjonariuszy ich roszczeń i zaspokajanie słusznych pretensji powinno odbywać się bez użycia presji czy innych form nacisku i zawsze przebiegać zgodnie z prawem wewnętrznym organizacji.

Uprawnienia ekonomiczne i socjalne

O pozycji funkcjonariuszy międzynarodowych decyduje w poważnym stopniu ich sytuacja materialna, wokół której narosło zresztą wiele mitów i legend. Już w latach dwudziestych prasa niejednokrotnie donosiła z przekąsem o wspaniałych warunkach zatrudnienia personelu Ligi Narodów, określając je mianem „raju w Genewie” (*paradis à Genève*). Pracę funkcjonariuszy z rzekomo nieustającą *five o'clock tea* nazywano „komfortowym próżniactwem”, a płaca maszynistki w sekretariacie Ligi była marzeniem szefów wielu biur i agend w administracjach narodowych³⁰. Ten mit o wspaniałych warunkach pracy i wynagradzania funkcjonariuszy międzynarodowych zakorzenił się głęboko i przetrwał w mentalności niektórych nacji aż do czasów nam współczesnych. I podczas gdy sami funkcjonariusze okazują niezadowolenie i żądają, niekiedy w gwałtowny sposób, polepszenia warunków pracy i płacy, to przedstawiciele niektórych państw członkowskich organizacji, bazując na doświad-

³⁰ S. Basdevant: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1931, s. 181. Średni funkcjonariusz LN (obywatel bułgarski) zarabiał kilka razy więcej niż premier jego kraju — zob. M. Bedjaoui: *Fonction publique internationale et influences internationales*. Paris 1958, s. 277.

czeniach własnej administracji narodowej, uważają sytuację materialną funkcjonariuszy za dobrą lub nawet za bardzo dobrą. Kiedy np. Zgromadzenie Ogólne dyskutowało w 1979 roku po raz kolejny tę kwestię, reprezentant Pakistanu oświadczył, że „warunki zatrudnienia personelu w ONZ są prawdopodobnie najlepsze na świecie, i to pod każdym względem”³¹.

Trudno — jak widać — jednoznacznie ocenić pozycję materialną funkcjonariusza, zwłaszcza że i same organizacje regulują ją niejednokowo. Nie ulega jednak wątpliwości, że przy takiej ocenie należy uwzględniać nie tylko określone korzyści materialne (tzw. wysokość uposażenia funkcjonariusza), ale także uzupełniający je zespół uprawnień i świadczeń socjalnych.

Uposażenia

Wszelkie płatności funkcjonariuszy międzynarodowych (wynagrodzenia, zasiłki, zwroty kosztów podróży itp.) należą do wydatków organizacji i są finansowane z jej budżetu. W pierwszej fazie działania Ligi Narodów mówiono, co prawda, nie o wydatkach organizacji, ale tylko o „wydatkach Sekretariatu ponoszonych przez członków Ligi w stosunku ustanowionym dla Międzynarodowego Biura Powszechnego Związku Pocztowego” (art. 6 pkt 5 Paktu LN). Dopiero poprawką z 13 sierpnia 1924 roku wprowadzono obowiązującą także obecnie zasadę, że wydatki organizacji pokrywają jej członkowie w proporcji ustalonej przez Zgromadzenie (np. art. 17 pkt 2 Karty NZ).

Pierwsze taryfy, według których wynagradzano funkcjonariuszy Ligi, zostały ustalone już w 1920 roku. Jednak stały wzrost kosztów utrzymania powodował konieczność ich ciągłej korekty. W 1928 roku Zgromadzenie Ligi zaakceptowało nowy system wynagrodzeń, który ostatecznie zaczął obowiązywać od 1 stycznia 1929 roku. Nowy system opierał się na założeniu, że wynagrodzenia oferowane przez organizacje międzynarodowe powinny być zbliżone do tych, jakie otrzymują funkcjonariusze państwowi w najlepiej opłacanych administracjach narodowych. Takie postępowanie miało zapewnić organizacji dopływ ludzi zdolnych, wartościowych i już sprawdzonych w administracyjnej działalności. Potwierdzenie słuszności tego rozumowania można znaleźć także w ówczesnej literaturze prawniczej. M^{le} S. Basdevant już w 1931 roku pisała: „Zawsze znajdują się ludzie gotowi pracować za nędzne wynagrodzenie, ale jeśli chce się tworzyć tak znakomitą organizację międzynarodową,

³¹ Zob. [Kronika działalności ONZ za okres od 30 stycznia 1979 r. do 14 stycznia 1980 r.]. AFDI 1979, s. 466.

jakiej jeszcze nie było, to trzeba do niej pozyskać ludzi zdolnych i wysoko wykwalifikowanych, zajmujących w ich państwach najwyższe i najlepiej opłacane stanowiska — ale, aby pozyskać ich pomoc, trzeba im ofiarować ekwiwalentne wynagrodzenie.”³²

Wzorem administracji narodowych w Lidze nie ustalono wynagrodzeń w sposób sztywny i odrębny dla każdej kategorii funkcjonariuszy. Przyjęto natomiast tabelę wynagrodzeń przewidującą dla każdego stanowiska wynagrodzenie minimalne i maksymalne. Do efektywniejszej pracy funkcjonariusz miał być dopingowany możliwością awansu i wyższym wynagrodzeniem.

Wyształcone w Lidze Narodów zasady rządzące uposażeniem funkcjonariuszy zostały zaakceptowane najpierw przez ONZ, a następnie przejęte i zmodyfikowane przez organizacje tego systemu. Poczynając od 1951 roku funkcjonariusze „Rodziny Narodów Zjednoczonych” zostali podzieleni na dwie kategorie: personelu zawodowego i personelu służb ogólnych. Uposażenie personelu zawodowego jest ustalane zgodnie z wyształconą jeszcze w Lidze Narodów zasadą „Noblemaire”, tzn. jest ono takie samo, jak wynagrodzenie najlepiej opłacanych urzędników administracji państwowej. Personel służb ogólnych jest natomiast wynagradzany według najwyższych stawek przewidzianych dla danego stanowiska na lokalnym rynku pracy, tzn. w mieście siedzibie organizacji międzynarodowej³³.

Każdy funkcjonariusz organizacji ma prawo do uposażenia zgodnego z klasą i stopniem zaszerogowania. Uposażenie składa się zazwyczaj z dwu części: pierwsza obejmuje czyste wynagrodzenie za pracę, a druga część mieści w sobie inne, dodatkowe świadczenia pieniężne, wypłacane stale (zasiłki rodzinne), okresowo (zasiłki na dzieci pobierające naukę albo wymagające leczenia) lub sporadycznie (np. koszty przeniesienia się i instalacji w siedzibie organizacji, zasiłek związany z urodzeniem dziecka).

Zasady ustalania wynagrodzenia funkcjonariuszy, zwłaszcza jego wy-

³² S. Basdevant: *Les fonctionnaires...*, s. 201—202. O wyjątkowo wysokie wynagrodzenie (*extrêmement élevé*) dla sędziów STSM apelował już w 1920 r. Leon Bourgeois. Uzasadniał to potrzebą zapewnienia im niekwestionowanej władzy i pełnej niezależności — zob. L. Bourgeois: *Rapport au Conseil du 27 octobre 1920*. „Journal Officiel, Société des Nations” nr 8, s. 17.

³³ F. Maupain: *Une nouvelle dimension jurisprudentielle du droit de la fonction publique dans la famille des Nations Unies*. RGDI 1980, nr 3, s. 795; zob. także art. 3 pkt 1 statutu personelu UNESCO i przepis 103.1 b—c regulaminu personelu UNESCO, zawierający szczegółowe tabele wynagrodzenia dla funkcjonariuszy wszystkich klas („D”, „P”, „G”); por. również J.O.C. Jonah: *Independence and Integrity of the International Civil Service: The Role of Executive Heads and the Role of States*. JILP 1982, s. 841.

sokości na poszczególnych stanowiskach, należą do kompetencji głównych organów organizacji (najczęściej do zgromadzenia ogólnego, komitetu wykonawczego lub rady administracyjnej). Reguła ta sprawdza się przede wszystkim w odniesieniu do wynagradzania wysokich funkcjonariuszy międzynarodowych³⁴. Wynagrodzenia pozostałych członków personelu ustala szef (dyrektor generalny, sekretarz) administracyjny organizacji, działający z upoważnienia jej organu plenarnego³⁵. Szef administracji ustala wysokość uposażenia, według obowiązującej skali, w kontrakcie, który jest podstawą zatrudnienia funkcjonariusza, a funkcjonariusz, przyjmując nominację, godzi się na proponowane warunki płacy. W tej sytuacji nasuwa się jednak pytanie, czy sekretarz organizacji może, w drodze jednostronnej decyzji, zmienić warunki zatrudnienia (w tym przypadku płacy) w czasie trwania kontraktu, czy też przeciwnie — funkcjonariusz korzysta z ochrony nabytych uprawnień. Problemem tym, wywołującym tak wiele emocji zarówno w teorii, jak i praktyce międzynarodowej, zajmowały się trybunały administracyjne powołane przy niektórych organizacjach do rozstrzygania sporów wynikających ze stosunku pracy między funkcjonariuszem a zatrudniającą go organizacją³⁶. Powszechnie zaakceptowano pogląd, że wynagrodzenie funkcjonariuszy, jeśli nie jest regulowane w zupełnie kontraktowej drodze, to przynajmniej zgodnie ze statutem personelu korzysta z ochrony praw nabytych. Oznacza to, że funkcjonariusz międzynarodowy ma prawo do utrzymania takiego poziomu wynagrodzenia, jakie przewidziano dla niego w akcie powołującym go do pełnienia funkcji. Statuty niektórych organizacji potwierdzają wyraźnie tę zasadę, stanowiąc np.: „wynagrodzenie członka Trybunału nie może ulec obniżeniu w trakcie urzędowania” (art. 32 pkt 5 Statutu MTS). Przepisy organizacji chroniące raz ustaloną wyso-

³⁴ Wynagrodzenie sędziów MTS ustala np. Zgromadzenie Ogólne NZ (art. 32 pkt 5 i 6 statutu MTS); Światowe Zgromadzenie Zdrowia WHO decyduje o uposażeniach Dyrektora Generalnego, jego zastępców i dyrektorów regionalnych tej organizacji (art. III pkt 1 statutu personelu WHO).

³⁵ Sekretarz Generalny ONZ ustala wynagrodzenie zarówno członków personelu służby ogólnej, jak i służb pomocniczych (art. III pkt 1 statutu personelu ONZ); analogiczne postanowienia zob. art. 3 pkt 2 statutu personelu WHO; art. 3 pkt 2 statutu personelu UNESCO; zob. także siatki płac personelu WHO (funkcjonariusze kategorii „D”, „P” i „GS”) — R. Szawłowski: *Les finances et le droit financier d'une organisation internationale intergouvernementale. Examen sur la base de l'Organisation mondiale de la Santé et certaines autres organisations*. Paris 1969, s. 78—90.

³⁶ D. Ruzié: *Le pouvoir des organisations internationales de modifier unilatéralement la condition juridique des fonctionnaires internationaux. Droit acquis ou droits essentiels*. JDI 1982, nr 2, s. 427; F. Maupain: *Une nouvelle...*, s. 803; C. Apprill: *La notion de „droit acquis” dans le droit de la fonction publique internationale*. RGDI 1983, nr 1, s. 319.

kość wynagrodzenia funkcjonariusza nie są oczywiście przeszkodą w działaniach organizacji zmierzających do podniesienia poziomu wynagrodzenia funkcjonariusza. Ich głównym celem jest zapobieżenie pogorszeniu jego sytuacji materialnej w trakcie zatrudnienia w organizacji.

Poziom wynagrodzeń, zasady ich obliczania są różne w poszczególnych organizacjach. Każda organizacja opracowuje własną „siatkę płac”, przewidującą nie tylko odrębne stawki dla funkcjonariuszy trzech głównych klas („D”, „P”, „G”), ale także różnicującą wysokość stawek w ramach klas, przede wszystkim w zależności od stażu pracy.

O poziomie wynagrodzenia funkcjonariuszy decydują — jak się wydaje — dwa zasadnicze czynniki. Pierwszym jest widoczne dążenie wszystkich organizacji do zapewnienia ich funkcjonariuszom zbliżonego poziomu wynagrodzeń, czyli dążenie do pewnego egalitaryzmu przez stworzenie „jednolitego systemu płac”. Elementem różnicującym wysokość wynagrodzeń funkcjonariuszy jest natomiast odmienny i często nieporównywalny poziom kosztów utrzymania w miastach siedzibach organizacji oraz ich biur zamiejscowych.

Dążenia organizacji do ujednolicenia systemu wynagrodzeń funkcjonariuszy zmierzają do wyeliminowania ewentualnej konkurencyjności pomiędzy nimi, zwłaszcza podczas rekrutacji personelu. Takie ujednolicenie najłatwiej osiągnąć przez ustalenie maksymalnego wynagrodzenia dla każdego stanowiska na poziomie obowiązującym np. w ONZ. Oferując zbliżone wynagrodzenie za podobną pracę, organizacje nie muszą obawiać się fluktuacji personelu spowodowanej wyłącznie poszukiwaniem wyższych zarobków.

Ustalając wysokość wynagrodzenia funkcjonariuszy, sekretarz generalny powinien brać pod uwagę ogólną sytuację materialną ludności w siedzibie organizacji, tzn. koszty utrzymania, poziom stopy życiowej i związane z tym inne czynniki. Zmiana tych czynników, a przede wszystkim wzrost kosztów utrzymania może spowodować, niekiedy nawet automatycznie, wzrost wynagrodzenia funkcjonariuszy³⁷.

Funkcjonariusz międzynarodowy nie otrzymuje wynagrodzenia ani od państwa, którego jest obywatelem, ani od żadnego innego państwa. Jego uposażenie pochodzi z budżetu organizacji i jest bezpośrednio przez nią wypłacane, a wyjątki od tej reguły zdarzają się niezwykle rzadko³⁸.

³⁷ Regulamin personelu UNESCO zakłada, że każdorazowy wzrost kosztów utrzymania o 5% w stosunku do poziomu podstawowego (przepis 103 pkt 2e) lub takie samo jego obniżenie (przepis 103 pkt 2f) spowoduje odpowiednio podwyższenie lub obniżenie wynagrodzeń funkcjonariuszy, stosownie do załączonych tabel.

³⁸ Funkcjonariusze Ligi Narodów mianowani członkami Komisji do spraw Saary byli np. finansowani z budżetu saaryjskiego — zob. S. B a s d e v a n t: *Les fonctionnaires...*, s. 185; także państwa członkowskie NATO, jeśli wypłacały wynagrodzenia tym funkcjonariuszom organizacji, których „oddawały” w jej służbę, mogły o tę

Wysokość wynagrodzenia jest zazwyczaj określana w skali rocznej, a jego wypłata odbywa się w 12-miesięcznych ratach (np. art. 3 pkt 2 statutu personelu ILO; przepis 103 pkt 1 regulaminu personelu UNESCO).

Organizacje międzynarodowe, a zwłaszcza te o charakterze powszechnym, zatrudniają funkcjonariuszy pochodzących niemal ze wszystkich stron świata. Pracują oni nie tylko w siedzibach głównych organizacji, ale także w ich licznych biurach regionalnych. Zważywszy, że w siedzibach organizacji oraz ich biurach regionalnych obowiązują rozmaite systemy monetarne, powstaje pytanie, w jakiej walucie (walutach?) powinno być wypłacane wynagrodzenie funkcjonariuszy. Wydaje się rzeczą zupełnie zrozumiałą, że wszyscy funkcjonariusze, bez względu na miejsce zatrudnienia, pragną otrzymywać wynagrodzenie w silnej i łatwo wymienialnej walucie. Większość organizacji przyjęła jako zasadę wypłatę wynagrodzenia w walucie tego państwa, na obszarze którego mieszczą się ich siedziby. ONZ i organizacje wyspecjalizowane obliczają wysokość wynagrodzenia funkcjonariuszy w dolarach amerykańskich, ale wypłacają je w walucie obowiązującej w państwie siedziby danej organizacji. Wyjątek stanowią sędziowie MTS, których wynagrodzenie — wzorem sędziów STSM — jest ustalane w holenderskich florenach, oraz personel Europejskiego Biura ONZ w Genewie, któremu przyznano uposażenie w solidnej i stabilnej walucie, jaką jest frank szwajcarski.

Oprócz „czystego” wynagrodzenia za pracę funkcjonariusze otrzymują zgodnie z przepisami statutów i regulaminów personelu określone dodatki i zasiłki. Te dodatkowe świadczenia, pomimo ich różnorodności, można ująć w cztery zasadnicze grupy:

1) zasiłki rodzinne obejmują: świadczenia na żonę lub męża pozostających na utrzymaniu funkcjonariusza; dodatek rodzinny oraz dodatek szkolny na uczące się dziecko, zapomogę w przypadku urodzenia się dziecka (np. art. III statutu personelu ONZ; przepis 103 pkt 9 regulaminu personelu UNESCO);

2) świadczenia związane z opuszczeniem kraju, którego funkcjonariusz jest obywatelem, przysługują wyłącznie członkom personelu międzynarodowego. Nie ma prawa do tych korzyści członek personelu zatrudniony w wyniku rekrutacji lokalnej, czyli obywatel państwa siedziby organizacji. Dodatki i korzyści przysługujące funkcjonariuszom za-

kwotę zmniejszać wysokość składki wpłacanej do budżetu organizacji — zob. M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 296. Duże zaskoczenie wywołał iracki dekret nr 1980 z 20 grudnia 1979 r. opublikowany w dzienniku „Al Thawra”, nakazujący wypłatę wynagrodzenia obywateli irackich zatrudnionych w charakterze funkcjonariuszy w organizacjach międzynarodowych usytuowanych w Iraku za pośrednictwem irackiego ministerstwa spraw zagranicznych, zamiast bezpośrednio przez zatrudniającą ich organizację — zob. T. Meron: *Status...*, s. 328 i 370.

trudnionym w wyniku rekrutacji międzynarodowej obejmują: zwrot kosztów przeprowadzki, dodatek zamiejscowy i zasiłek repatriacyjny (art. 104 pkt 6, 7 regulaminu personelu ONZ; przepis 302 i 303 regulaminu personelu FAO; przepis 103 pkt 8 regulaminu personelu UNESCO);

3) dodatki funkcyjne i osobiste przysługują wysokim funkcjonariuszom organizacji, zatrudnionym na odpowiedzialnych stanowiskach. „Specjalny dodatek funkcyjny” mogą otrzymać ci funkcjonariusze, którzy przez dłuższy czas pełnili obowiązki wiążące się ze szczególną odpowiedzialnością. Po złożeniu egzaminu potwierdzającego dobrą znajomość dwóch lub więcej języków urzędowych organizacji funkcjonariusz ma prawo do dodatku językowego. Natomiast dodatek lokalny ma zapewnić jednakowy poziom utrzymania funkcjonariuszy zatrudnionych w różnych biurach regionalnych tej samej organizacji (np. art. 103 pkt 6 i art. 103 pkt 10 regulaminu personelu ONZ; art. 3 pkt 7 statutu personelu ILO);

4) zwrot kosztów: w tej grupie świadczeń mieszczą się zarówno koszty reprezentacji wysokich funkcjonariuszy organizacji, tzn. koszty poniesione w rozsądnych granicach w interesie organizacji przy wykonywaniu obowiązków, jak i świadczenia przysługujące niższym funkcjonariuszom z tytułu przeprowadzki i transportu, podróży lub urlopu spędzanego w macierzystym kraju (np. przepis 107 pkt 1 regulaminu personelu UNESCO; art. VII statutu personelu ONZ; art. VII statutu personelu WHO).

Zabezpieczenie socjalne

Każda organizacja zapewnia swym funkcjonariuszom określone korzyści socjalne. Niektóre z nich wiążą się bezpośrednio ze stosunkiem pracy i mogą być wykorzystywane tylko w czasie jego trwania (np. urlopy, system zapomogowo-pożyczkowy), podczas gdy inne korzyści są uwieńczeniem działalności funkcjonariusza, dostępne dla niego dopiero po ustaniu stosunku pracy (np. renty, system emerytalny).

Funkcjonariusze organizacji międzynarodowych mają prawo do urlopów oficjalnych przewidzianych w statutach i regulaminach personelu oraz do krótkich nieobecności w pracy, usprawiedliwionych najczęściej względami losowymi (urodziny dziecka, zawarcie małżeństwa, pogrzeb).

System urlopów oficjalnych obejmuje urlop coroczny, specjalny, krajowy, chorobowy i macierzyński. Urlop coroczny przysługuje wszystkim członkom personelu organizacji zatrudnionym na pełnym etacie, w wymiarze określonym w statucie lub regulaminie personelu. W ONZ np. funkcjonariusz korzysta z 6- tygodniowego urlopu (art. 105 pkt 1 regula-

minu), w ILO ma prawo do 30-dniowego urlopu (art. 7 pkt 5 statutu personelu)³⁹.

Płatny urlop specjalny przysługuje członkom personelu, którzy przepracowali w organizacji co najmniej jeden rok. Udziela się go na dokończenie już zaawansowanych studiów lub badań prowadzonych w interesie organizacji. Jeśli funkcjonariusz został powołany na ćwiczenia lub do czynnej służby wojskowej, może otrzymać na ten okres bezpłatny urlop specjalny (art. 105 pkt 2 regulaminu personelu ONZ; przepis 105 pkt 2 regulaminu personelu UNESCO).

W celu podtrzymania więzi z krajem ojczystym funkcjonariusz zatrudniony w organizacji na podstawie rekrutacji międzynarodowej ma prawo raz na dwa lata do urlopu krajowego (*home leave, congés dans les foyers*), w wymiarze przewidzianym przez przepisy organizacji. Ten typ urlopu przysługuje zainteresowanym niezależnie od statutowego urlopu corocznego pod warunkiem wykonywania „zadowalającej” służby w organizacji (art. 105 pkt 3 regulaminu personelu ONZ). Czas trwania takiego urlopu może być także różny, poczynając od 8 dni aż do 2 tygodni (art. 7 pkt 6 statutu personelu ILO). W przypadku korzystania z urlopu krajowego funkcjonariusz otrzymuje od organizacji także zwrot kosztów podróży do kraju ojczystego dla siebie oraz członków jego rodziny.

Członkom personelu, którzy nie mogą pełnić swych obowiązków z powodu choroby bądź wypadku lub których obecność w pracy jest niepożądana z uwagi na ochronę zdrowia publicznego, sekretarz generalny organizacji może udzielić pełnopłatnego urlopu chorobowego. Szczegółowe warunki obowiązujące strony przy podejmowaniu decyzji określają przepisy statutów i regulaminów personelu (przepis 106 pkt 1 regulaminu UNESCO; art. VI statutu personelu ONZ).

Kobieta członek personelu organizacji ma prawo do urlopu macierzyńskiego, jeśli przepracowała bez przerwy, przed urodzeniem dziecka, przynajmniej jeden rok (art. 106 pkt 3 regulaminu personelu ONZ). Niekiedy z urlopu macierzyńskiego może skorzystać także osoba (kobieta) adoptująca dziecko⁴⁰. Czas trwania tego urlopu bywa określany rozmaicie: niektóre organizacje regulują to wyraźnie w przepisach dla

³⁹ Różne mogą być sposoby obliczania urlopu rocznego. Statut personelu EWG (art. 57) mówi np. o urlopie w granicach od 24 do 32 dni roboczych, podczas gdy statut personelu OCDE (art. 20 pkt e) proponuje 2 dni lub 2 1/2 dnia urlopu za każdy przepracowany miesiąc — zob. także A. Plantey: *Droit...*, s. 381.

⁴⁰ Tamże, s. 384.

swego personelu⁴¹, inne natomiast odwołują się do odpowiednich przepisów państwa siedziby organizacji.

W zasadzie funkcjonariusze międzynarodowi nie korzystają z pełni uprawnień socjalnych przewidzianych przez prawo pracy państwa siedziby organizacji. Ich uprawnienia socjalne wynikają bowiem nie z prawa wewnętrznego państwa, w którym przebywają, ale z prawa samej organizacji (z jej regulaminów) uchwalonego przez zainteresowane państwa członkowskie. Tylko zupełnie wyjątkowo funkcjonariusz organizacji może korzystać w państwie siedziby z takich samych uprawnień, jak pracujący obywatele tego państwa. Dzieje się tak wówczas, gdy na mocy decyzji państwowej wszelkie ulgi pracownicze i korzyści socjalne rozciągają się na wszystkich mieszkańców kraju, niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zatrudnienia. Taki system powszechnie dostępnych ubezpieczeń socjalnych obowiązuje np. w Wielkiej Brytanii i Francji. Funkcjonariusze usytuowanych tam organizacji korzystają zatem niemal z identycznych korzyści socjalnych, jak pracownicy zatrudnieni według miejscowych przepisów. O szczegółowym zakresie oraz charakterze świadczeń socjalnych funkcjonariuszy decyduje jednak w tym przypadku umowa zawarta przez zainteresowaną organizację z rządem państwa siedziby. W wyniku takiej umowy władze państwa gospodarza organizacji obejmują świadczeniami socjalnymi także jej personel.

W organizacji międzynarodowej za ustanowienie planu ubezpieczeń społecznych dla personelu jest odpowiedzialny jej sekretarz (dyrektor) generalny (art. 6 pkt 2 regulaminu personelu ONZ). Schemat ubezpieczeń powinien zawierać przepisy dotyczące opieki zdrowotnej i urlopów personelu, rekompensaty w razie choroby, wypadku lub śmierci, związanych z wykonywaniem obowiązków urzędowych na rzecz organizacji (np. przepis 106 pkt 5 regulaminu personelu UNESCO).

Członkowie personelu organizacji systemu ONZ mają prawo do udziału we Wspólnym Funduszu Emerytalnym Personelu ONZ (Caisse Commune des Pensions du Personnel des Nations Unies; United Nations Joint Staff Pension Fund). Potwierdzają to uprawnienie wzorem ONZ zarówno statuty, jak i regulaminy personelu organizacji wyspecjalizowanych⁴². Fundusz emerytalny personelu ONZ został utworzony w 1948 roku na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 248/III. Jego istnienie potwierdził następnie statut i regulamin personelu tej orga-

⁴¹ Przepis 106 pkt 2 regulaminu personelu UNESCO przewiduje np. 12-tygodniowy urlop macierzyński. Podobnie określono czas trwania tego urlopu w regulaminie personelu ONZ (art. 106 pkt 3a).

⁴² To identycznie brzmiące uprawnienie zostało zamieszczone nawet w tych samych artykułach (art. 6 pkt 1) statutów i regulaminów personelu ONZ i organizacji wyspecjalizowanych.

nizacji (art. 6 pkt 1). Z czasem zainteresowanie funduszem wykazały liczne organizacje wyspecjalizowane, tworzące wraz z ONZ system Narodów Zjednoczonych⁴³. W efekcie organizacje te opracowały przepisy (i zamieściły je w statutach personelu) umożliwiające ich funkcjonariuszom finansowy udział — już wtedy — we Wspólnym Funduszu Emerytalnym.

Różne są sposoby gromadzenia środków tworzących Wspólny Fundusz Emerytalny Personelu. Najczęściej stosowana metoda składek zakłada, że wszyscy aktualnie zatrudnieni funkcjonariusze organizacji wpłacają na rzecz funduszu określonej wysokości składki, z których następnie są wypłacane świadczenia emerytowanym funkcjonariuszom. Metoda ta ma jednak sens tylko wówczas, gdy organizacja zatrudnia względnie stałą (i możliwie dużą) liczbę czynnych funkcjonariuszy. Składki aktualnie zatrudnionych muszą bowiem wystarczyć na pokrycie emerytalnych świadczeń tych funkcjonariuszy, którzy już z organizacji odeszli.

Kapitał Wspólnego Funduszu Emerytalnego Personelu bywa także gromadzony metodą indywidualnej lub zbiorowej akumulacji (*capitalization*). Systematycznie wpłacane na rzecz funduszu składki funkcjonariuszy tworzą wraz z procentem ciągle rosnący kapitał. Z tego kapitału funkcjonariusz, po spełnieniu wymaganych warunków, będzie otrzymywał świadczenia emerytalne zwane najczęściej rentą dożywotnią (*la rente viagère*). Metoda ta rzadko bywa stosowana jako wyłączna i jedyna forma gromadzenia kapitału. Najczęściej przybiera charakter uzupełniający, występując oprócz innych metod (np. ONZ, Rada Europy, EWWS⁴⁴). Nadto bywa szczególnie kłopotliwa w okresach załamań gospodarczych pociągających za sobą dewaluację i niestabilność waluty.

O warunkach nabycia prawa do emerytury, jego charakterze i zakresie stanowią same organizacje⁴⁵ w statutach i regulaminach personelu. Szczegółowe przepisy wykonawcze rozwijające statutowe zapisy zawierają nadto akty regulujące funkcjonowanie Wspólnego Funduszu Emerytalnego Personelu.

Już w Lidze Narodów prawo do emerytury przysługiwało dosyć rozległemu kręgowi osób, obejmując nie tylko personel sekretariatu Ligi, ale także Biura Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej. Prawo do emerytury nabyli ci funkcjonariusze, którzy spełniali (łącznie) dwa następujące warunki: 1) osiągnęli wiek emerytalny określony na 60 lat oraz 2) legitymowali się

⁴³ P. Tien-Chong Young: *International Civil Service*. Bruxelles 1958, s. 176.

⁴⁴ A. Plantey: *Droit...*, s. 367; S. Basdevant: *Les fonctionnaires...*, s. 221.

⁴⁵ Już art. 32 pkt 7 statutu STSM stanowił, że „Zgromadzenie Ligi, na zalecenie Rady Ligi, określa warunki, na których można przyznać emeryturę personelowi Trybunału”.

25-letnim stażem pracy. Emerytura stanowiła 50% średniego uposażenia funkcjonariusza pobieranego w ciągu 3 ostatnich lat służby, przy czym jej maksymalna wysokość nie mogła w stosunku rocznym przekroczyć 25 000 franków szwajcarskich⁴⁶.

Statut personelu ONZ, a za jego wzorem statuty personelu organizacji wyspecjalizowanych zgodnie ustalają granicę wieku emerytalnego, podobnie jak to uczyniono w Lidze Narodów. „Nie zatrzymuje się w czynnej służbie członków personelu powyżej 60 lat. W przypadkach wyjątkowych Sekretarz Generalny może w interesie Organizacji przesunąć tę granicę.” (art. IX pkt 5 statutu personelu ONZ). Drugim warunkiem niezbędnym do nabycia uprawnień emerytalnych jest staż pracy w charakterze funkcjonariusza międzynarodowego (ONZ i organizacje wyspecjalizowane). W Lidze Narodów funkcjonariusz musiał wylegitymować się 25-letnim stażem „w służbie” (ale niekoniecznie w Sekretariacie Ligi). Natomiast współczesne organizacje międzynarodowe uzależniają prawo do emerytury od 5- lub 10-letniego stażu pracy w ich sekretariatach. 10-letniego okresu zatrudnienia wymagają np. organizacje europejskie (Wspólnoty Gospodarcze), w których — jak wykazuje praktyka — kariera funkcjonariusza międzynarodowego jest bardziej stabilna niż w organizacjach systemu ONZ.

Emerytura jest obliczana procentowo od średnich zarobków funkcjonariuszy z ostatniego okresu ich zatrudnienia w organizacji i stanowi na ogół 60—70% jego wysokości. Oprócz zabezpieczenia emerytalnego na wypadek przejścia w stan spoczynku funkcjonariusze mają w określonych sytuacjach prawo do tzw. odprawy (art. 109 pkt 5 regulaminu personelu ONZ). Jeśli mianowany na określony czas funkcjonariusz przepracował w organizacji co najmniej rok, to z chwilą odejścia z pracy otrzymuje odprawę w wysokości 4% uposażenia za pracę w swoim kraju rodzinnym i 8% uposażenia za pracę poza krajem, za każdy rok służby.

Wymienione przypadki zabezpieczeń socjalnych należą do instytucji powszechnych i dobrze znanych w prawie wewnętrznym państw, a zwłaszcza w ich prawie pracy. Odmienny jest jednak cel i rola, jaką te korzyści socjalne odgrywają w systemie prawa międzynarodowego. Ustanowienie w organizacji korzystnego dla jednostek systemu zabezpieczeń socjalnych jest dla funkcjonariuszy gwarancją co do ich przyszłości, potwierdzającą, że przejście do funkcji publicznej i wykonywanie służby w organizacji nie jest tylko krótszym lub dłuższym epizodem w ich karierze zawodowej. Ponadto system ten ma podkreślić niezależność międzynarodowej funkcji publicznej od administracji narodowych oraz gwarantować jej niezakłócony rozwój.

⁴⁶ S. Basdevant: *Les fonctionnaires...*, s. 228.

Obserwacja dotychczasowego rozwoju i działania norm rządzących międzynarodową funkcją publiczną, a w szczególności praw i obowiązków funkcjonariuszy pozwala — jak się wydaje — na stwierdzenie, iż powstaje nowy dział prawa międzynarodowego, tzn. międzynarodowe prawo pracy.

Wykonywanie międzynarodowej funkcji publicznej wymaga zapewnienia funkcjonariuszom szczególnie dogodnych warunków pracy, tzn. warunków pozwalających im nie tylko na skuteczne wypełnianie statutowych zadań organizacji, ale także zapewniających im pełną niezależność wobec państwa siedziby.

Podstawy prawne

Przywileje i immunitety funkcjonariuszy międzynarodowych kształtowały się pod wyraźnym wpływem przywilejów i immunitetów przedstawicieli dyplomatycznych. Oparte początkowo na zwyczaju międzynarodowym (niekiedy wynikające z międzynarodowej kurtuazji), dopiero po II wojnie światowej przybierają postać specjalnych norm stanowionych, zapisanych w wielu porozumieniach międzynarodowych, najczęściej w układach dotyczących siedziby organizacji. Wzmianki o pierwszych przywilejach funkcjonariuszy pojawiły się, co prawda, już w drugiej połowie XIX stulecia¹, jednak dopiero czasy Ligi Narodów można uznać za rzeczywisty początek tej instytucji.

¹ J. Kuntz jako przykłady pierwszych przywilejów funkcjonariuszy międzynarodowych wskazuje postanowienia „Convention des Contingents du Congrès de Panama” z 1826 r., przyznające funkcjonariuszom immunitety dyplomatyczne w celu zapewnienia im „pełnej niezależności działania” — zob. J. Kuntz: *Privileges and Immunities of International Organizations*. AJIL 1947, nr 3, s. 854; tak samo jak członkowie misji dyplomatycznych byli np. traktowani w państwie siedziby funkcjonariusza Europejskiej Komisji Dunaju (art. 53 traktatu berlińskiego), podobnie członkowie Stałego Trybunału Arbitrażowego, a także Międzynarodowego Instytutu Rolnictwa — S. Basdevant: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1931, s. 301—307.

W Pakcie Ligi Narodów przewidziano, że „urzędnicy Ligi w czasie wykonywania swych czynności korzystają z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych” (art. 7 pkt 4). Odesłanie do przywilejów dyplomatycznych było, w braku ich kodyfikacji, odesłaniem do obowiązującego prawa zwyczajowego oraz międzynarodowej kurtuazji. Szczegółowe określenie charakteru i treści tych przywilejów nastąpiło dopiero w umowie zawartej w 1926 roku przez Ligę oraz rząd Szwajcarii w sprawie siedziby organizacji².

Rosnąca liczba i różnorodność organizacji międzynarodowych powstałych po II wojnie światowej oraz stale powiększająca się liczba zatrudnianego tam personelu sprawiła, że problem przywilejów i immunitetów funkcjonariuszy tych organizacji wymagał szybkiego uregulowania. O ile klasyczne prawo dyplomatyczne (w tym przywileje i immunitety przedstawicieli dyplomatycznych) pozostawało prawem zwyczajowym aż do 1961 roku³, to zarówno przywileje i immunitety organizacji międzynarodowych, jak i ich funkcjonariuszy znalazły swą podstawę prawną w licznych umowach międzynarodowych (statuty organizacji, konwencje w sprawie ich przywilejów i immunitetów, układy w sprawie siedzib) oraz w aktach jednostronnych państw siedzib organizacji wyrażanych w ich prawie wewnętrznym.

Powody, dla których organizacje międzynarodowe oraz ich funkcjonariusze otrzymują przywileje i immunitety, są różne. Potrzeba niezależności w wykonywaniu międzynarodowej funkcji publicznej sprawia, że państwa członkowskie, określając cele organizacji, są bezpośrednio zainteresowane stworzeniem i samym organizacjom, i ich funkcjonariuszom tak dogodnej sytuacji, w której będą mogli działać skutecznie i niezależnie. Uprzywilejowana sytuacja funkcjonariuszy znajduje w tym przypadku odbicie w umowach wielostronnych państw, tzn. w konstytucjach organizacji oraz w konwencjach w sprawie przywilejów i immunitetów⁴. Analogie z klasycznym prawem dyplomatycznym powodują, że państwo siedziby traktuje sekretariat organizacji oraz jej personel jako placówkę reprezentującą inny podmiot prawa międzynarodowego i określa jego sytuację prawną, w tym przywileje funkcjonariuszy, w specjal-

² A. Hammarskjöld: *Les immunités des personnes investies de fonctions internationales*. RCADI 1936, t. II, vol. 56, s. 110.

³ 18 kwietnia 1961 r. państwa przyjęły w Wiedniu Konwencję o stosunkach dyplomatycznych, a w dwa lata później 24 kwietnia 1963 r. — Konwencję o stosunkach konsularnych.

⁴ Np. Konwencja w sprawie przywilejów i immunitetów ONZ z 13 lutego 1946 r. oraz Konwencja w sprawie przywilejów i immunitetów organizacji wyspecjalizowanych ONZ z 21 listopada 1947 r.

nym dwustronnym porozumieniu, zwanym układem w sprawie siedziby⁵ Zasada poszanowania równości wszystkich państw prowadzi w konsekwencji do przyznania funkcjonariuszom międzynarodowym — obywatelom państw członkowskich — takich samych ułatwień, z jakich korzystają w państwie siedziby członkowie personelu dyplomatycznego innych państw. Ułatwienia te są najczęściej potwierdzane w prawie wewnętrznym państwa siedziby organizacji⁶.

W braku jednolitej i spójnej regulacji prawnej dotyczącej przywilejów i immunitetów funkcjonariuszy międzynarodowych można — jak się wydaje — podjąć próbę stworzenia hierarchii aktów prawnych zawierających postanowienia o przywilejach funkcjonariuszy w organizacjach należących do systemu ONZ. Najwyżej w tej hierarchii sytuują się konstytucje organizacji, zawierające generalne dyspozycje potwierdzające faktyczne przyznanie funkcjonariuszom określonych przywilejów i immunitetów. Konstytucje poszczególnych organizacji w różny sposób określają krąg osób upoważnionych do korzystania z tych przywilejów. Na przykład z przywilejów i immunitetów niezbędnych co najmniej do niezależnego wykonywania funkcji związanych z organizacją korzystają „funkcjonariusze Organizacji Narodów Zjednoczonych” (art. 105 pkt 2 Karty NZ); „członkowie Biura ILO” (art. 40 pkt 2 Konstytucji ILO); „personel FAO” (art. VIII pkt 4 Konstytucji FAO); „przedstawiciele członków, osoby wyznaczone do pracy w Radzie oraz personel administracyjny i techniczny WHO” (art. 67 pkt b Konstytucji WHO); „przewodniczący Rady, Sekretarz Generalny i inni członkowie personelu ICAO” (art. 60 Konwencji ICAO); „członkowie prezydium oraz funkcjonariusze WMO” (art. 26 pkt b Konwencji WMO). Nie zawsze przywileje i immunitety funkcjonariuszy mają typowo funkcjonalny charakter. Konstytucja FAO przewiduje np. przyznanie Dyrektorowi Generalnemu oraz

⁵ Np. porozumienie tymczasowe między Sekretarzem Generalnym ONZ a Szwajcarską Radą Federalną w sprawie przywilejów i immunitetów ONZ z 11 czerwca 1946 r.; układ między Szwajcarską Radą Federalną a ILO dotyczący statusu prawnego ILO w Szwajcarii z 31 sierpnia 1946 r.; układ między rządem Republiki Włoskiej a FAO dotyczący głównej siedziby FAO z 31 października 1950 r.; układ między rządem Republiki Francuskiej a UNESCO dotyczący głównej siedziby UNESCO oraz przywilejów i immunitetów organizacji na terytorium Francji z 2 lipca 1954 r.

⁶ Przegląd praktyki państw siedzib w zakresie traktowania funkcjonariuszy organizacji zawiera obszerne studium przygotowane przez sekretariat ONZ (przedłożone Komisji Prawa Międzynarodowego) *The practice of the United Nations, the specialized agencies and IAEA concerning their status, privileges and immunities*, a szczególnie jego czwarta część *Privileges and Immunities of Officials* — zob. YILC 1967, vol. II, s. 264—283.

innym wysokim funkcjonariuszom takich przywilejów, z jakich korzystają przedstawiciele dyplomatyczni państw (art. VIII pkt 4).

Przyznanie funkcjonariuszom przywilejów następuje w dwojaki sposób: albo konstytucje organizacji po prostu tylko stwierdzają, że „funkcjonariuszom organizacji przysługują przywileje i immunitety” (np. art. XII Konstytucji UNESCO; art. XV Statutu IAFA), albo zobowiązują państwa członkowskie (a niekiedy także członków stowarzyszonych) organizacji do zapewnienia funkcjonariuszom tych przywilejów w ich prawie wewnętrznym (art. 60 Konwencji ICAO).

Konwencje w sprawie przywilejów i immunitetów ONZ (1946) oraz organizacji wyspecjalizowanych (1947) to następne w hierarchii umowy wielostronne regulujące kwestie przywilejów funkcjonariuszy. Odwołując się do przepisów statutowych organizacji, dotyczących sytuacji prawnej ich personelu, konwencje regulują wnikliwie i szczegółowo podstawowe przywileje i immunitety przysługujące funkcjonariuszom i ich rodzinom (art. V pkt 18 Konwencji ONZ). Oprócz podstawowych przywilejów konwencje przewidują dla sekretarzy (dyrektorów) generalnych organizacji, ich zastępców oraz członków ich rodzin takie swobody i ułatwienia, które zgodnie z prawem międzynarodowym są przyznawane przedstawicielom dyplomatycznym (art. V pkt 19 Konwencji ONZ).

Wymienione przepisy dotyczące przywilejów funkcjonariuszy wynikały z umów wielostronnych, zawieranych przez wszystkie państwa członkowskie organizacji. Dalsze różnicowanie przywilejów i immunitetów funkcjonariuszy w zależności od usytuowania organizacji, a także ich szczegółową charakterystykę przewidują, mieszczące się na kolejnym szczeblu hierachii, umowy dwustronne zawierane pomiędzy organizacjami a państwami udzielającymi im swego terytorium dla zorganizowania siedziby głównej.

Umowy te, zwane układami w sprawie siedziby, regulują sytuację prawną organizacji i jej personelu, w tym swobody i ułatwienia przewidziane dla funkcjonariuszy. Układy na ogół różnicują zakres rzeczowy przywilejów, uzależniając je od rangi (stanowiska) funkcjonariusza w organizacji. Wysocy funkcjonariusze organizacji (z jej sekretarzem, dyrektorem generalnym) korzystają z najszerzej określonych przywilejów, porównywanych często w układach w sprawie siedziby z przywilejami dyplomatycznymi (np. art. 16 układu między Szwajcarską Radą Federalną a ILO; art. XII dział 28 układu między Republiką Włoską a FAO; art. 12 układu między Republiką Francuską a UNESCO). Z największego zakresu przywilejów korzystają natomiast funkcjonariusze zatrudnieni w organizacji w drodze tzw. rekrutacji lokalnej. Jako obywatele państwa siedziby muszą oni poddać się określonym obowiązkom płynącym z prawa wewnętrznego ich państwa. Zarówno przewidziany w pra-

wie wewnętrznym zestaw obywatelskich powinności tych funkcjonariuszy (np. obowiązek służby wojskowej potwierdzony m.in. w art. 23 układu w sprawie siedziby UNESCO), jak i znaczne ograniczenia finansowe i celne (np. dział 27 pkt h, j układu w sprawie siedziby FAO) niejako automatycznie ograniczają ich uprzywilejowaną pozycję. Z podstawowego zakresu przywilejów o typowo funkcjonalnym charakterze korzystają na mocy układów w sprawie siedzib pozostali funkcjonariusze organizacji (tzn. nie będący ani wysokimi funkcjonariuszami, ani obywatelami państw siedzib). Zakres tych przywilejów sprowadza się do takich ułatwień, które są niezbędne przy wykonywaniu zadań organizacji.

Szczegóły związane z procedurą przyznawania funkcjonariuszom wyjątkowych uprawnień i wyłączenia ich spod działania miejscowego prawa mieszczą się w przepisach wewnętrznych państwa siedziby. Są to przepisy różnej rangi, które można znaleźć w rozmaitych działach prawa wewnętrznego (np. karnego, cywilnego, administracyjnego, finansowego)⁷. Przewidują one nie tylko drobne, dodatkowe ułatwienia, ale także przez recepcję norm międzynarodowych włączają do porządku wewnętrznego te przywileje i immunitety, które państwo siedziby zaakceptowało jako strona umowy międzynarodowej.

Państwa goszczące kilka organizacji międzynarodowych (np. Szwajcaria, Stany Zjednoczone) wydały nawet odrębne akty prawne dotyczące sytuacji ich personelu, w tym przywilejów i immunitetów ich funkcjonariuszy⁸. Pomimo dążeń organizacji (zwłaszcza systemu ONZ) zmierzających do ujednolicenia zakresu i treści przywilejów, przede wszystkim w celu wyeliminowania konkurencji między nimi, ciągle jeszcze można mówić (wskutek lokalnej specyfiki) o pewnych odrębnościach w systemie przywilejów funkcjonariuszy w Nowym Jorku, Genewie, Paryżu czy Rzymie.

Charakter i treść przywilejów

Różnice w zakresie przyznawanych funkcjonariuszom przywilejów i immunitetów nie mają wpływu na ich niewątpliwie funkcjonalny cha-

⁷ Na marginesie wypada także zaznaczyć, że w Polsce przepisy o przywilejach i immunitetach międzynarodowych mieszczą się w rozmaitych aktach prawnych i jak dotąd nie podjęto próby ich uporządkowania — zob. S. E. Nahlik: *Osobowe klauzule dyplomatyczne. Konferencja wiedeńska 1961 a ustawodawstwo polskie*. PiP 1962, nr 2, s. 253—257.

⁸ Przywileje i immunitety funkcjonariuszy międzynarodowych w Nowym Jorku określa np. tzw. *International Organizations Immunities Act* z 1945 r., zob. *UN Legislative Series: Legislative Texts and Treaty Provisions Concerning the Legal Status, Privileges and Immunities of International Organizations*. New York 1959, s. 128; w Genewie — *Régime des privilèges et immunités diplomatiques en vigueur en Suisse* z 1948 r., zob. YILC 1967, vol. II, s. 280.

rakter. Zasada funkcjonalności oznacza, że personel organizacji korzysta z takich przywilejów i ułatwień, które mu zapewniają, niezależnie od jakichkolwiek czynników zewnętrznych, wykonywanie międzynarodowej funkcji publicznej zmierzającej do osiągnięcia statutowych celów organizacji. Funkcjonalny charakter przywilejów potwierdza zarówno Konwencja dotycząca przywilejów i immunitetów ONZ (art. V pkt 20), jak i liczne układy w sprawie siedziby organizacji (np. art. XII pkt 29 układu w sprawie siedziby FAO; art. 21 układu w sprawie siedziby UNESCO). Dokumenty te używają nawet podobnej formuły, silnie akcentując, że przywileje i immunitety przyznaje się funkcjonariuszom wyłącznie w interesie organizacji, a nie dla ich osobistej korzyści. Prawnik francuski C. A. Colliard użył na określenie zasady funkcjonalności jeszcze dobitniejszego opisu twierdząc, że przywileje i immunitety powinny ochraniać funkcję, a nie funkcjonariusza⁹.

Immunitet jurysdykcyjny

Niemal w każdej organizacji katalog przywilejów i immunitetów otwiera immunitet jurysdykcyjny. Polega on na wyłączeniu funkcjonariuszy organizacji spod jurysdykcji państwowej w zakresie wypowiedzi w słowie lub na piśmie oraz wszelkich czynności dokonanych przez nich w urzędowym charakterze (np. art. V pkt 18a Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ). Identyczne postanowienia zawiera Porozumienie w sprawie siedziby zawarte między ONZ a Szwajcarią (art. V pkt 15 a) oraz wiele innych układów dotyczących siedziby, zawieranych przez organizacje systemu ONZ (np. art. 22 układu w sprawie siedziby UNESCO). Nie ulega wątpliwości, że tak rozumiany immunitet jurysdykcyjny powstał pod wyraźnym wpływem art. 105 Karty NZ i jest uważany za niezbędny warunek do należytego prowadzenia działalności ONZ. Treść immunitetu jurysdykcyjnego funkcjonariuszy, wzorowana na dyplomatycznym immunitecie jurysdykcyjnym ujętym w art. 31 konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku, obejmuje wyłączenie funkcjonariusza spod władzy sądowej (lub policyjnej) państwa siedziby. W związku z taką sytuacją powstaje pytanie, czy w przypadku naruszenia immunitetu jurysdykcyjnego, zakładając skrajne zachowanie władz państwa siedziby polegające na umieszczeniu funkcjonariusza w areszcie, organizacji międzynarodowej przysługuje wobec niego „prawo do opieki funkcjonalnej”. Innymi słowy, czy można się tu posłużyć analogią z prawem do opieki dyplomatycznej przysługującym państwom w stosunku do ich obywateli?

⁹ C. A. Colliard: *Institutions internationales*. Grenoble 1956, s. 468.

Problem ten był rozważany na forum ONZ w 1963 roku, a następnie doczekał się obszernego wyjaśnienia w memorandum przygotowanym przez Office of Legal Affairs¹⁰. W związku z aresztowaniem członka personelu ONZ wyłoniła się kwestia, czy organizacja ma prawo do kontaktowania się (składania wizyt, prowadzenia rozmów) z funkcjonariuszem osadzonym w więzieniu lub zatrzymanym przez władze państwa siedziby. Za punkt wyjścia w tej sprawie posłużyła opinia doradcza MTS z 11 lutego 1949 roku w sprawie odszkodowania za straty poniesione w służbie Narodów Zjednoczonych¹¹. Opinia potwierdza prawo organizacji do dochodzenia roszczeń przeciwko państwu odpowiedzialnemu za szkodę, którą w czasie pełnienia obowiązków poniósł funkcjonariusz Narodów Zjednoczonych. W efekcie wnikliwych rozważań w memorandum stwierdzono: „ONZ ma, ponad wszelką wątpliwość, prawo opieki dyplomatycznej w stosunku do swego personelu.”¹² Naruszenie immunitetu jurysdykcyjnego przez państwo siedziby nie stawia zatem funkcjonariusza w sytuacji bez wyjścia. Prawo organizacji do opieki funkcjonalnej zapewnia funkcjonariuszowi nie tylko należyta ochronę, ale także równoważy ewentualne próby samowolnych lub nie przemyślanych działań państwa siedziby¹³.

Immunitet nietykalności osobistej

Nietykalność osobistą można z całą pewnością uznać za koronny i niepodważalny przywilej każdego przedstawiciela dyplomatycznego. Natomiast akty międzynarodowe regulujące problem przywilejów i immunitetów funkcjonariuszy międzynarodowych pomijają tę kwestię milczeniem. Ani konwencje w sprawie przywilejów i immunitetów ONZ i organizacji wyspecjalizowanych, ani żaden spośród licznych układów w sprawie siedzib organizacji nie wymienia *expressis verbis* nietykalności osobistej wśród przywilejów przyznawanych funkcjonariuszom. Przyznają one natomiast niektórym funkcjonariuszom organizacji oraz ich rodzinom (współmałżonkom i małoletnim dzieciom) takie przywileje i immunitety oraz

¹⁰ Pełny tekst sześciopunktowego memorandum zamieszcza „United Nations Juridical Yearbook” 1963, s. 191; zob. także rozważania o *Protection fonctionnelle* w: D. Ruzié: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1970, s. 50–51.

¹¹ I.C.J. Reports 1949, s. 174.

¹² *Privileges and Immunities of Officials*. YILC 1967, vol. II, s. 266. W celu odróżnienia od klasycznego prawa opieki dyplomatycznej prawo organizacji do opieki nad jej personelem określa się często „prawem opieki funkcjonalnej” — zob. D. Ruzié: *Les fonctionnaires*..., s. 50.

¹³ Interesujące przykłady naruszenia immunitetu jurysdykcyjnego przytoczono w: *Privileges and Immunities of Officials*..., s. 267–268.

swobody i ułatwienia, z jakich korzystają na mocy prawa międzynarodowego przedstawiciele dyplomatyczni państw¹⁴. Ponieważ nietykalność osobista jest — jak zaznaczono — jednym z najistotniejszych przywilejów dyplomatycznych (art. 29 konwencji o stosunkach dyplomatycznych z 1961 roku), dlatego funkcjonariusze organizacji (i ich rodziny) wskazani wyraźnie w konwencjach o przywilejach i immunitetach organizacji oraz w układach w sprawie siedziby będą, na zasadzie analogii, mogli z niej korzystać.

Krąg funkcjonariuszy objętych przywilejem nietykalności osobistej nie jest wcale rozległy. Korzystają z niego w zasadzie funkcjonariusze najwyższego szczebla, tzn. sekretarz (dyrektor) generalny organizacji oraz wszyscy jego zastępcy. Artykuł 6 konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych rozszerza nieco krąg uprawnionych, obejmując przywilejem nietykalności osobistej funkcjonariuszy działających w imieniu dyrektora organizacji i podczas jego nieobecności. Także sędziowie MTS korzystają z przywileju nietykalności osobistej przez cały czas pobytu poza własnym krajem, natomiast funkcjonariusze Trybunału, jego sekretarz oraz każdy urzędnik pełniący funkcję sekretarza pod warunkiem, że posiadają obywatelstwo inne niż holenderskie¹⁵.

W praktyce krąg osób zaliczanych do funkcjonariuszy najwyższego szczebla stale się rozszerzał. Organizacje zabiegały w związku z tym, aby państwa siedziby przyznawały przywileje i immunitety dyplomatyczne (w tym przywilej nietykalności) coraz to nowym funkcjonariuszom zaliczanym według ich wewnętrznej klasyfikacji do tzw. wysokich funkcjonariuszy. W efekcie korespondencji prowadzonej w 1963 roku przez Sekretarza Generalnego ONZ i Szwajcarską Radę Związkową w sprawie sytuacji prawnej personelu Europejskiego Biura ONZ w Genewie rozszerzono krąg funkcjonariuszy korzystających z przywilejów dyplomatycznych. Szwajcarska Rada Związkowa przyznała bowiem funkcjonariuszom w kategoriach wskazanych przez Sekretarza Generalnego lub upoważnionej przez niego osobie przywileje i immunitety nie mniejsze niż te, z jakich korzystali, nie będący szefami misji, członkowie korpusu dyplomatycznego w Szwajcarii. Rząd Indonezji przyznał natomiast Sekretarzowi Generalnemu i członkom sekretariatu Komisji ONZ do spraw Indonezji przywileje analogiczne do posiadanych przez członków

¹⁴ Np. art. V pkt 19 Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ, art. 6 Konwencji o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych.

¹⁵ Wynika to wyraźnie z punktu 1 i 4 uchwały Zgromadzenia Ogólnego NZ w sprawie immunitetów członków MTS oraz z oficjalnej korespondencji prowadzonej przez prezesa MTS J. G. Guerrero z holenderskim ministrem spraw zagranicznych J. H. Roijenem — zob. *Zbiór statutów...*, t. I, s. 404—411.

korpusu dyplomatycznego, akredytowanych w tym państwie¹⁶. W praktyce ONZ do uzyskania przywilejów i immunitetów dyplomatycznych niezbędne jest zakwalifikowanie funkcjonariusza do kategorii podsekretarza (*under-secretary*). Mianem tym zostali objęci wysocy funkcjonariusze wypełniający w systemie ONZ najrozmaitsze zadania i zajmujący różne stanowiska. W siedzibie głównej ONZ zaliczono do nich m.in.: Dyrektora Administracyjnego UNICEF, podsekretarzy do spraw politycznych, prawnych czy terytoriów niesamodzielnych. Poza Nowym Jorkiem w randze podsekretarzy występują m.in.: Dyrektor Generalny Biura ONZ w Genewie, Sekretarz Generalny Konferencji NZ do spraw Handlu i Rozwoju, Wysoki Komisarz do spraw Uchodźców, a także dowódca UNEF i przedstawiciel Sekretarza Generalnego na Cyprze¹⁷. Sekretarz Generalny ONZ co roku koryguje i uzupełnia listę funkcjonariuszy w randze podsekretarzy organizacji, co sprawia, że krąg osób korzystających z przywilejów i immunitetów jest zmienny, ale w porównaniu z zapisem Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ oraz układami w sprawie siedzib organizacji wykazuje stałą tendencję rosnącą. Można się zastanawiać, czy taka sytuacja nie doprowadzi w przyszłości do zrównania przywilejów i immunitetów funkcjonariuszy organizacji z przywilejami i immunitetami dyplomatycznymi, a zwłaszcza z bardziej funkcjonalnymi przywilejami konsularnymi.

Zwolnienia podatkowe

Funkcjonariusze międzynarodowi są wolni od wszelkich podatków od uposażeń i wynagrodzeń wypłacanych im przez organizację (art. V pkt 18 b Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ). Nadto niektórzy funkcjonariusze organizacji, nie będący obywatelami państwa siedziby, uzyskują zwolnienie od wszelkiej formy podatku bezpośredniego od dochodu płynącego ze źródeł położonych poza granicami państwa siedziby (tak np. art. XIII dział 27e Układu w sprawie siedziby FAO). Podatki pośrednie, mieszczące się np. w obiegowych cenach sprzedażnych większości artykułów konsumpcyjnych, także nie obciążają budżetu funkcjonariuszy organizacji. Rozwiązano ten problem praktycznie, otwierając

¹⁶ *Privileges and Immunities of Officials...*, s. 281. W sekcji 30 tego dokumentu, „Diplomatic privileges and immunities of the Secretary-General and other senior officials”, wśród osób korzystających z przywilejów dyplomatycznych (w tym przywileju nietykalności) wymieniono m.in. szefa Obserwacyjnej Grupy Wojskowej w Libanie, specjalnego przedstawiciela Sekretarza Generalnego w Jordanii, mediatora ONZ na Cyprze, stałych przedstawicieli ONZ w programach rozwoju, a także szefów licznych centrów informacyjnych ONZ.

¹⁷ Tamże, s. 282—283.

niemal w każdej organizacji międzynarodowej specjalny sklep przeznaczony wyłącznie dla funkcjonariuszy oraz dla delegatów państw na sesję organizacji. Zakupy w tych sklepach umożliwiają zainteresowanym nabyć określonego towaru (np. alkohol, papierosy) po cenach niższych niż w normalnym handlu, bo bez podatku pośredniego i cła.

Przepisy finansowe państw siedzib mogą różnicować, i to nawet w znacznym stopniu, sytuację finansową funkcjonariuszy w organizacjach usytuowanych na ich terytoriach, a zwłaszcza sytuację personelu międzynarodowego i personelu rekrutowanego na miejscu¹⁸.

Zwolnienie od narodowej służby publicznej

Na podstawie art. V pkt 18 lit. c Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ oraz analogicznych postanowień układów w sprawie siedzib organizacji wyspecjalizowanych ich funkcjonariusze są zwolnieni od obowiązku narodowej służby publicznej. Tylko cztery państwa złożyły zastrzeżenia dotyczące zapisu art. V Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ. Laos i Tajlandia oświadczyły wprost, że zatrudnienie ich obywateli w charakterze funkcjonariuszy ONZ nie zwalnia ich od obowiązku narodowej służby publicznej. Rząd Meksyku nie zgodził się na zwolnienie od tego obowiązku tych obywateli meksykańskich, którzy jako funkcjonariusze organizacji są zatrudnieni na terytorium Meksyku. Obywatele tureccy pozostający w służbie ONZ byłiby, na mocy Military Law № 1111, włączani na listę oficerów rezerwy lub szeregowców (*as reserve officers or private soldiers*), w celu uzupełnienia ich wojskowego wykształcenia¹⁹. Także niektóre państwa siedziby uregulowały odmiennie obowiązek służby publicznej swych obywateli zatrudnionych w organizacjach międzynarodowych. Rząd włoski zastrzegł np., że wolni od tego obowiązku są tylko ci funkcjonariusze narodowości włoskiej, których nazwiska, w związku z ich obowiązkami, zostały umieszczone na liście spo-

¹⁸ Porównanie sytuacji finansowej funkcjonariuszy rezydujących w Stanach Zjednoczonych oraz funkcjonariuszy zatrudnionych w Genewie można znaleźć w *Privileges and Immunities of Officials...*, s. 270—273. Funkcjonariusze ONZ będący obywatelami Stanów Zjednoczonych mają np. obowiązek uiszczania składek ubezpieczenia społecznego, przewidzianych w Public Law 86—778 z 13 sierpnia 1960 r. Aż do 1967 r. organizacja nie refundowała im ponoszonych wydatków, co stawiało tych funkcjonariuszy w mniej korzystnej sytuacji finansowej niż np. ich szwajcarskich kolegów zatrudnionych w Biurze ONZ w Genewie, którzy uzyskali zwolnienie zarówno od tego typu składek (*assurance vieillesse et survivants*), jak i od obowiązujących w Szwajcarii opłat na fundusz do walki z bezrobociem (*caisse d'assurance contre le chômage*).

¹⁹ *Privileges and Immunities of Officials...*, sect. 25: *Immunity from national service obligations*, s. 273—274.

rzędzonej przez Dyrektora Generalnego FAO, a nadto zatwierdzonej przez władze państwa włoskiego. Jeżeli natomiast funkcjonariusze nie objęli listą, a będący obywatelami włoskimi zostaną powołani do narodowej służby publicznej, to rząd włoski na żądanie Dyrektora Generalnego odracza ten obowiązek na taki okres, jaki okaże się niezbędny, aby zapobiec zakłóceniom podstawowej działalności organizacji²⁰.

Natomiast funkcjonariusze UNESCO będący obywatelami francuskimi nie są zwalniani od służby wojskowej ani od żadnej innej obowiązkowej służby we Francji. Ci funkcjonariusze, których nazwiska w związku z ich obowiązkami zostały umieszczone na liście sporządzonej przez Dyrektora Generalnego i zatwierdzonej przez władze francuskie, mogą zostać, w wyniku mobilizacji, przydzieleni do specjalnych zadań, zgodnie z prawem francuskim. Jednak na żądanie organizacji funkcjonariusze powołani do odbycia służby publicznej mogą uzyskać odroczenie na czas konieczny do zapewnienia należytego funkcjonowania organizacji²¹.

Obowiązek wypełniania przez funkcjonariuszy narodowej służby publicznej nie był w praktyce zbyt rygorystycznie egzekwowany, nawet wobec funkcjonariuszy rekrutowanych lokalnie. Poza kilkoma sporadycznymi przypadkami w rzeczywistości nie byli oni powoływani do odbycia służby wojskowej²².

Wyłączenie spod działania przepisów imigracyjnych

Funkcjonariusze ONZ wraz ze współmałżonkami oraz członkami rodziny pozostającymi na ich utrzymaniu zostali wyłączeni spod działania przepisów imigracyjnych, a także przepisów dotyczących rejestracji cudzoziemców (np. pkt 18 lit. d Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ). Podobne w treści postanowienia zawierają liczne porozumienia międzynarodowe zawarte przez ONZ z państwami siedziby (np. art. 22 pkt d Układu w sprawie siedziby UNESCO, przepis 15 pkt d Porozumienia ze Szwajcarią). Należy zaznaczyć, że wiele państw przygotowało nawet specjalne *identity cards* dla personelu organizacji przebywającego na ich terytoriach.

W Genewie nazwiska funkcjonariuszy ONZ są przekazywane do Biura Kontroli Mieszkańców (*Contrôle de l'habitant*). Funkcjonariusze (i pozostający na ich utrzymaniu członkowie rodzin) otrzymują z Federalnego

²⁰ Art. XIII dział 27 pkt g układu między rządem Republiki Włoskiej a FAO w sprawie jej głównej siedziby — zob. *Zbiór statutów...*, t. II, s. 289—290.

²¹ Art. 23 układu między rządem Republiki Francuskiej a UNESCO w sprawie jej głównej siedziby — zob. *Zbiór statutów...*, t. II, s. 386.

²² YILC 1967, vol. II, s. 274.

Departamentu Politycznego karty identyfikacyjne (*carte de légitimation*) w kolorze określającym zarazem ich rangę (kategorię służbową). Członkowie rodzin niższego personelu organizacji nie otrzymują kart identyfikacyjnych, a tylko pieczęć w paszporcie zwalniającą ich od obowiązku ubiegania się o prawo pobytu w Szwajcarii (*dispensé du permis de séjour*)²³.

W myśl art. IV pkt 11 i 13 porozumienia w sprawie siedziby głównej ONZ urzędnicy tej organizacji nie podlegają lokalnym przepisom imigracyjnym ani obowiązkowi rejestracji cudzoziemców. W Nowym Jorku na tle interpretacji tego postanowienia wykształciła się praktyka, iż dotyczy ono każdego funkcjonariusza, który przebywa w ONZ w sprawach służbowych. Wyłączenie funkcjonariuszy spod działania przepisów imigracyjnych obejmuje także swobodę komunikacji i tranzytu do lub z okręgu Głównej Siedziby. Wyklucza ono także możliwość domagania się przez państwo siedziby, aby funkcjonariusze organizacji opuścili jego terytorium z powodu jakiejkolwiek działalności o charakterze urzędowym. Wszelkie nadużycia tego immunitetu, a zwłaszcza ingerencja funkcjonariuszy organizacji w sprawy wewnętrzne państwa siedziby wywołuje takie same skutki, jakie przewidziano w prawie dyplomatycznym²⁴.

Ułatwienia przy wymianie walutowej

Przy wymianie walutowej funkcjonariusze organizacji korzystają z takich samych przywilejów i ułatwień, jak funkcjonariusze równorzędnej rangi wchodzący w skład misji dyplomatycznych akredytowanych przy danym rządzie (art. V 18 lit. e Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ; art. 22 pkt e Układu w sprawie siedziby UNESCO).

Celem tych postanowień jest ułatwienie funkcjonariuszowi międzynarodowemu wymiany miejscowej waluty, w której zazwyczaj otrzymuje wynagrodzenie za pracę, na walutę obowiązującą w jego macierzystym kraju lub po prostu przez niego pożądaną. Zabieg taki ma dać funkcjonariuszowi poczucie finansowego zabezpieczenia, zwłaszcza jeżeli stabilność i siła nabywcza lokalnej waluty są nieco wątpliwe. Państwa siedziby w zasadzie respektują przysługujące funkcjonariuszom ułatwienia w wymianie waluty, chociaż w praktyce obwarowują niekiedy tę czynność dodatkowymi warunkami (np. wymóg zgody władz finansowych państwa siedziby, ustalenie górnego limitu kwoty przeznaczonej do wy-

²³ YILC 1967, vol. II, s. 275.

²⁴ Zob. art. IV pkt 13 lit. b porozumienia między ONZ a Stanami Zjednoczonymi w sprawie siedziby głównej ONZ — *Zbiór statutów...*, t. I, s. 55—56.

miany). Przypadki zamrożenia wynagrodzenia funkcjonariusza w lokalnej walucie i uniemożliwienie mu jakiejkolwiek wymiany należą do sytuacji zupełnie sporadycznych²⁵.

Ułatwienia repatriacyjne

W przypadku kryzysów międzynarodowych funkcjonariusze organizacji powracający do kraju korzystają wraz ze swymi współmałżonkami oraz członkami rodzin na ich utrzymaniu z takich samych ułatwień, jak przedstawiciele dyplomatyczni (art. V pkt 18 lit. f Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ; art. 22 Układu o siedzibie UNESCO; art. XIII, dział 27 lit. j Układu o siedzibie FAO). W praktyce międzynarodowej, jak dotąd, nie powoływano się wprost na te postanowienia. W przypadku kryzysów funkcjonariusze międzynarodowi byli po prostu ewakuowani z zagrożonych regionów (np. Kongo, Środkowy Wschód), głównie z pomocą porządkowych, a nawet sił zbrojnych ONZ²⁶.

Zwolnienia celne

W przypadku funkcjonariuszy międzynarodowych trudno mówić o przywileju celnym, rozumianym jako zespół ulg i zwolnień w przywozie i wywozie określonych dóbr przewidzianych w art. 36 konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych. Konwencje o przywilejach oraz układy w sprawie siedzib organizacji przewidują zamiast pełnego przywileju celnego tylko niektóre ulgi celne, mające ułatwić lub nawet umożliwić funkcjonariuszowi i jego rodzinie zainstalowanie się w nowym miejscu pracy i życia.

Konwencja o przywilejach i immunitetach ONZ przewiduje (art. V pkt 18 g), że funkcjonariusze tej organizacji mają prawo do wywieżenia bez cła swoich mebli i rzeczy osobistego użytku (*their furniture and effects*) w czasie, kiedy urządzają się w danym kraju po raz pierwszy.

Układ w sprawie siedziby FAO reguluje kwestię zwolnień celnych funkcjonariuszy tej organizacji w sposób jeszcze bardziej szczegółowy stanowiąc, że prawem bezcłowego przywozu objęte są meble oraz własność funkcjonariusza i jego rodziny „łącznie z jednym samochodem każdy, za pierwszym objęciem stanowiska w Republice Włoskiej, za jednym, dwoma lub kilkoma oddzielnymi załadunkami; potem mogą wywozić bez zakazów i ograniczeń importowych niezbędne dodatki do nich lub części

²⁵ *Privileges and Immunities of Officials...*, sect. 27: *Exchange facilities*, s. 278.

²⁶ *Repatriation facilities in time of international crisis*. YILC 1967, vol. II, s. 279.

zamienne również nie uiszczając cła ani innych opłat; oraz odpowiednie ilości artykułów żywnościowych i innych artykułów dla osobistego użytku i konsumpcji nie przeznaczonych na prezenty i sprzedaż, za pośrednictwem FAO i zgodnie z procedurą ustaloną między Rządem a FAO" (art. XIII dział 27 lit. j). Te drobiazgowo regulacje układów o siedzibie organizacji są oczywiście rozwijane i uzupełniane w prawie wewnętrznym zainteresowanych państw. Większość państw zezwala funkcjonariuszom na swobodny wwóz rzeczy osobistych, inne wymagają opłat celnych za niektóre tylko artykuły (np. dobra konsumpcyjne) lub za dobra objęte generalnie zakazem przywozu (np. broń palna)²⁷.

Bagaż i rzeczy osobiste (w rozsądnych granicach) funkcjonariuszy ONZ nie będących obywatelami Stanów Zjednoczonych mogą być wwożone bez cła tylko wtedy, gdy są przewożone przez swego właściciela. Przepisy celne USA wymagają nadto, aby funkcjonariusz przedstawił szczegółową listę wwożonych dóbr. Nie podlega ocenie jeden samochód rocznie oraz rozsądna ilość napojów alkoholowych²⁸. Importowane bez cła towary nie mogą służyć osobom trzecim, być przeznaczone na sprzedaż lub używane w innym handlowym celu. Są to dobra osobiste przeznaczone wyłącznie do użytku własnego funkcjonariusza i jego rodziny.

Podobne postanowienia obowiązują funkcjonariuszy organizacji usytuowanych w Genewie pod warunkiem, że nie mają obywatelstwa szwajcarskiego. Przyznano im także prawo do bezcłowego zakupu benzyny i papierosów, a regulamin celny, przyjęty w 1952 roku przez Szwajcarską Radę Związkową, nakazał służbom celnym ograniczyć do niezbędnego minimum przypadki kontroli bagażu osobistego funkcjonariuszy²⁹.

Zrzeczenie się przywilejów i immunitetów

Instytucja zrzeczenia się immunitetu wykształciła się na gruncie prawa dyplomatycznego i została ujęta w art. 32 konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych pod nazwą uchylenia immunitetu. Uchylenie jest stosowane jedynie wobec immunitetu jurysdykcyjnego i w efekcie poddaje osobę do niedawna chronioną władzy sądowej lub policyjnej państwa przyjmującego.

Zrzec się przywilejów może však tylko ten, komu zostały one przyznane. Przywileje i immunitety funkcjonariuszy międzynarodowych zostały przyznane w interesie zatrudniającej ich organizacji, a nie w interesie osobistej korzyści jednostki. Potwierdzają tę zasadę konwencje

²⁷ Zob. *Importation of furniture and effects*. YILC 1967, vol. II, s. 279.

²⁸ Tamże, s. 280.

²⁹ Tamże.

o przywilejach i immunitetach ONZ (art. V pkt 20) oraz organizacji wyspecjalizowanych (art. 7), podobnie jak i liczne układy w sprawie siedzib organizacji (np. art. 21 pkt 2 Układu o siedzibie ILO; art. 24 Układu o siedzibie UNESCO).

Sekretarz (dyrektor) generalny organizacji ma prawo i obowiązek cofnięcia immunitetu przyznanego funkcjonariuszowi w tych wszystkich przypadkach, w których jego zdaniem immunitet stałby na przeszkodzie wymiarowi sprawiedliwości i można się go zrzec bez szkody dla interesów organizacji (art. V pkt 20 Konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ; art. XIII dział 29 Układu o siedzibie FAO). Natomiast prawo cofnięcia immunitetów przyznanych Sekretarzowi Generalnemu ONZ przysługuje Radzie Bezpieczeństwa. Brak jednak do tej pory jakichkolwiek przykładów, aby Rada Bezpieczeństwa miała zamiar skorzystać z tego uprawnienia.

Podejmując decyzję, szef organizacji powinien mieć dowody i być w pełni przekonany, że funkcjonariusz, o którego chodzi, rzeczywiście nadużył swojej uprzywilejowanej sytuacji. W 1963 roku minister spraw zagranicznych jednego z państw członkowskich ONZ zażądał uchylenia immunitetu funkcjonariusza zatrudnionego w UN Field Service, który podczas wykonywania swych obowiązków służbowych spowodował wypadek samochodowy. Sekretarz Generalny oświadczył wówczas, że do podjęcia takiej decyzji nie wystarczy mu „nagi” fakt (*bare statement*), iż funkcjonariusz naruszył kodeks karny, ale pragnie także poznać tok i sposób wymierzenia sprawiedliwości po to, aby ocenić, czy cofnięcie immunitetu nie spowodowałoby szkody dla interesów ONZ³⁰.

Konwencja o przywilejach i immunitetach organizacji wyspecjalizowanych przewiduje nawet specjalną procedurę dla ustalenia faktu ewentualnego nadużycia przywilejów przez funkcjonariuszy tych organizacji (art. 7). W celu wyjaśnienia wszelkich wątpliwości państwo domagające się cofnięcia immunitetu przeprowadza konsultacje z organizacją zatrudniającą funkcjonariusza. Negatywny wynik tych konsultacji upoważnia strony do przekazania sprawy Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Decyzja Trybunału, potwierdzająca fakt nadużycia, upoważnia zainteresowane państwo siedziby nawet do cofnięcia organizacji tego przywileju, co do naruszenia którego trwał spór³¹. Drastyczność proponowanego rozwiązania można próbować usprawiedliwić domniemaniem, że celem tego przepisu jest działanie prewencyjne zmierzające do zabez-

³⁰ Zob. *Waiver of the privileges and immunities of officials*. YILC 1967, vol. II, s. 283.

³¹ Por. J. Sutor: *Przywileje i immunitety międzynarodowe*. Warszawa 1973, s. 221.

pieczenia żywotnych interesów, a zwłaszcza bezpieczeństwa państwa gospodarza organizacji.

Wachlarz przywilejów i immunitetów funkcjonariuszy międzynarodowych jest — jak widać — dosyć rozległy i obejmuje w zasadzie najważniejsze przywileje spośród klasycznych przywilejów osobistych znanych prawu dyplomatycznemu. Ich typowo funkcjonalny charakter sprawia, że mogą być i są różne w poszczególnych organizacjach, tak jak różne są cele i zadania tych organizacji. Zakres przywilejów przysługujących funkcjonariuszom tej samej organizacji także bywa zróżnicowany — od pełnych przywilejów dyplomatycznych dla jej wysokich rangą funkcjonariuszy aż do znacznie uszczuplonych przywilejów funkcjonariuszy obywateli państwa siedziby organizacji.

Przywileje funkcjonariuszy są efektem nie tylko porozumień międzynarodowych, ale także — a nawet przede wszystkim — efektem działań indywidualnych i jednostronnych decyzji państw siedzib organizacji. Prawo wewnętrzne tych państw, uwzględniając ustalenia międzynarodowe, decyduje samodzielnie o charakterze i treści przywilejów. z jakich będą korzystali funkcjonariusze wszystkich organizacji usytuowanych na terytoriach ich państw. I chociaż niektóre spośród tych przywilejów mają charakter symboliczny i rzadko bywają powoływane w poszczególnych sporach, to jednak należy pamiętać, że dopiero łącznie tworzą one określoną całość, pewien zwarty system ułatwień, umożliwiający działalność organizacji. Wydaje się, że w ramach tego teoretycznie jednolitego systemu można jednak dostrzec pewne odrębności i różnice regionalne. Odrębności Genewy, Paryża, Rzymu czy Nowego Jorku skłaniają do refleksji nad przyszłością tej instytucji: czy rozwój przywilejów będzie zmierzał w kierunku ich międzynarodowej unifikacji, czy przeciwnie — będziemy świadkami dalszego wyodrębniania się jeśli nie prawa i zwyczaju, to przynajmniej praktyki regionalnej.

Przepisy regulujące działalność personelu organizacji międzynarodowych wraz z upływem czasu stają się coraz doskonalsze i bardziej szczegółowe, ale pomimo to w praktyce kariera funkcjonariuszy międzynarodowych nie zawsze przebiega bezkonfliktowo. Stosunki między władzą administracyjną organizacji a podporządkowanymi jej funkcjonariuszami, podobnie jak stosunki pracownik — pracodawca w płaszczyźnie prawa wewnętrznego państw, bywają z rozmaitych przyczyn zakłócone, a nawet prowadzą do sytuacji konfliktowych. Niezadowolenie, ostre dyskusje i spory są zazwyczaj rezultatem niewypełniania lub nienależytego wypełniania przez jedną ze stron stosunku pracy (organizację lub funkcjonariusza) jej zobowiązań wynikających z prawa regulującego działanie międzynarodowej funkcji publicznej. Do najczęściej spotykanych należą konflikty na tle nieprzestrzegania warunków pracy i płac, prawa do urlopu i świadczeń socjalnych bądź też kolejnego odnowienia kontraktu funkcjonariusza.

Warunkiem rozwoju wysoko kwalifikowanej i niezależnej międzynarodowej służby publicznej, a zwłaszcza utrzymania jej wysokiego morale i pełnego zaufania do organizacji jest stworzenie funkcjonariuszom odpowiedniej atmosfery pracy, dającej im poczucie bezpieczeństwa, a także perspektywy awansu zawodowego. Osiągnięcie tego celu staje się możliwe wówczas, gdy organizacja przewidziała w swym systemie prawnym odpowiednie gwarancje (administracyjne, sądowe), dające funkcjonariuszowi prawo odwołania się od każdej decyzji organizacji, która jest — w jego przekonaniu — niesprawiedliwa lub wadliwa z prawnego punktu widzenia. Tryb administracyjny polega na uruchomieniu takich mechanizmów (np. mediacje, system odwołań), które zapewnią nie tylko

możliwość powtórnego rozpatrzenia konfliktowej sytuacji, ale także możliwość korekty poprzedniej decyzji wewnątrz organizacji. Tryb sądowy (który umownie można nazwać „zewnątrznym”) przewiduje inny mechanizm postępowania, a mianowicie skierowanie odwołania funkcjonariusza poza organizację, do organu wyspecjalizowanego w rozwiązywaniu tego typu sporów (trybunały administracyjne).

Tryb administracyjny

Statuty i regulaminy personelu organizacji zawierają szczegółowe przepisy dotyczące ochrony praw funkcjonariuszy, a zwłaszcza praw wynikających ze stosunków służbowych oraz związanych ze sprawami bytowymi. Utworzony w ten sposób system gwarancji administracyjnych zakłada, że całe postępowanie dotyczące ochrony praw funkcjonariuszy toczy się wyłącznie wewnątrz organizacji. Oznacza to, że wszelkie spory i konflikty między funkcjonariuszem a organizacją powinny — w pierwszej kolejności — zostać rozpatrzone (i ewentualnie załatwione) w ramach statutowych możliwości samej organizacji. Celem tych specyficznych gwarancji jest zatem zapewnienie praworządnego (tzn. uczciwego, sprawiedliwego i zgodnego z prawem) postępowania organizacji wobec jej funkcjonariuszy we wszystkich fazach podejmowania decyzji (etap przygotowawczy, proces podjęcia decyzji). Funkcjonariusz ma nie tylko prawo do obrony przed skutkami już podjętych, niekorzystnych dla niego decyzji, ale powinien także korzystać z możliwości prewencyjnych, tzn. zapobiegać (w miarę swej wiedzy) podjęciu nieprawidłowych rozstrzygnięć.

Postępowanie prewencyjne

Niektóre spośród gwarancji administracyjnych przybierają wyraźnie prewencyjny charakter, zmuszając organizację do wnikliwego i bezstronnego rozpatrzenia spornych kwestii jeszcze przed podjęciem decyzji. Należą do tej grupy niektóre zasady ogólne prawa tak silnie zakorzenione w teorii i praktyce międzynarodowej, że nawet nie zawsze znajdują odbicie w prawie pozytywnym, czyli w obowiązujących przepisach organizacji. Odwieczna zasada *audi alteram partem* nakazuje, aby przed podjęciem decyzji właściwy organ organizacji wysłuchał racji obydwu stron konfliktu. Takie postępowanie powinno nie tylko zapewniać maksimum obiektywizmu, ale także uchronić organizację przed podjęciem błędnej decyzji, prowadzącej w efekcie do konfliktu z funkcjonariuszem.

Funkcję prewencyjną spełnia także — w pewnym zakresie — specjalny organ do spraw łączności między personelem a sekretarzem organi-

zacji, zwany radą personelu. Rada ma prawo przedkładania propozycji co do polepszenia sytuacji członków personelu w zakresie warunków ich pracy i bytu (art. VIII pkt 1 statutu personelu ONZ). Wyraża ona swą opinię za pośrednictwem komitetu personelu, organu wybranego z jej składu. Opinie rady mogą dotyczyć spraw bytowych i stosunków służbowych wraz z polityką zatrudnienia, awansów i zwolnień oraz płac i związanych z nimi dodatków (przepis 108 pkt 1 regulaminu personelu ONZ). Funkcjonariusz, w którego sprawie ma być podjęta decyzja, może zatem za pośrednictwem reprezentującej go rady personelu przedstawić swoje stanowisko sekretarzowi organizacji, a zwłaszcza przekazać argumenty popierające i uzasadniające jego żądanie.

W organizacjach zatrudniających dużą liczbę funkcjonariuszy, szef administracji nie jest w stanie osobiście podejmować wszystkich decyzji personalnych. W drodze wewnętrznego podziału pracy ceduje on to uprawnienie na podległych mu wysokich urzędników, zatrzymując sobie jedynie prawo kontroli, w tym prawo zatwierdzania lub zmiany podjętych decyzji. Wykonywana przez sekretarza organizacji hierarchiczna kontrola wewnętrzna jest nie tylko formą gwarancji dla personelu, ale także wyrazem pewnej przeczności ze strony organizacji. Zapobiegając bowiem podjęciu ostatecznej decyzji noszącej w sobie zarzewie konfliktu funkcjonariusza z organizacją, postępowanie kontrolne ma szanse wyeliminowania dalszych odwołań, z drogą sądową włącznie.

Ważną rolę w postępowaniu kontrolnym odgrywają także mieszane komitety doradcze (zwane także konsultacyjnymi), powoływane przez sekretarzy poszczególnych organizacji. Ich zadaniem jest służyć sekretarzowi radą w sprawach polityki zatrudnienia i ogólnych zagadnień bytowych personelu oraz przedkładać mu propozycje i sugestie zmian w statutach i regulaminach personelu organizacji (art. VIII pkt 2 statutu personelu ONZ). W skład mieszanych komitetów doradczych wchodzi reprezentanci władz administracyjnych organizacji (przedstawiciele sekretarza generalnego) oraz reprezentanci personelu organizacji. Wykonując funkcje opiniodawcze i doradcze, komitety mieszane mają szansę oddziaływania prewencyjnego, zmierzającego do unikania takich rozwiązań w sprawach indywidualnych, które mogłyby się stać przyczyną sporu między funkcjonariuszem a organizacją.

Wewnętrzne postępowanie odwoławcze

Statuty i regulaminy personelu wszystkich organizacji przyznają funkcjonariuszom prawo do wnoszenia odwołań od decyzji administracyjnych, podjętych w ich sprawie przez upoważniony organ organiza-

cji¹. Odwołania funkcjonariuszy, zawierające zarzut naruszenia warunków nominacji lub dotyczące orzeczenia komisji dyscyplinarnej, rozpatruje szef administracyjny organizacji (sekretarz, dyrektor) wraz ze specjalnie powołanym organem doradczym, wypełniającym funkcje konsultatywne i odwoławcze.

Instytucja komisji konsultacyjnych uczestniczących w procesie odwoławczym była znana już Lidze Narodów i Międzynarodowej Organizacji Pracy². Organy te, Komisja Konsultatywna do spraw Dyscyplinarnych (Liga Narodów) i Komisja Parytetowa (BIT), poprzedziły utworzenie sądowego organu odwoławczego, tj. Trybunału Administracyjnego Ligi Narodów. Obecnie do rzadkości należą organizacje nie wykorzystujące organów konsultacyjnych do rozpatrywania wraz z sekretarzem organizacji odwołań personelu. Na przykład nie działa w praktyce procedura konsultacyjna przewidziana w przepisie 11 pkt 1 regulaminu personelu ICAO, a wśród pozostałych organizacji systemu ONZ tylko GATT nie zna w ogóle procedury konsultacyjnej³. Organy konsultacyjne noszą w poszczególnych organizacjach różne nazwy⁴, ale pomimo to są zawsze wykorzystywane do rozpatrywania i służenia radą sekretarzowi organizacji w sprawach odwołań wnoszonych zgodnie z przewidzianą procedurą przez członków jej personelu.

Wyróżnia się dwa rodzaje organów konsultacyjnych: organy stałe i organy powoływane *ad hoc*. W pierwszym przypadku o utworzeniu organu stałego, jego składzie i procedurze decyduje statut personelu danej organizacji. Sekretarz organizacji powołuje stały organ konsultacyjny na czas w zasadzie nie oznaczony, co sprawia, że w przypadku wniesienia odwołania od decyzji jego członkowie mogą zająć się natychmiast rozpatrzeniem odwołania. Stałe organy konsultacyjne działają np. w Radzie Europy oraz Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej, zapewniając personelowi tych organizacji komfort szybkiego i profesjonalnego rozpatrzenia odwołania. Na drugim biegunie znajdują się takie organizacje, w których organy odwoławcze są formowane *ad hoc* — wów-

¹ Zob. np. art. XI statutu i przepis 111 pkt 1—3 regulaminu personelu ONZ; art. 11 pkt 1 statutu personelu UNESCO; art. 11 statutu personelu WHO.

² S. Basdevant: *La condition juridique des fonctionnaires internationaux* Paris 1930, s. 268.

³ W ankiecie na temat funkcjonowania organów konsultacyjnych personel GATT wyraził zdumiewającą opinię, iż nie odczuwa potrzeby stosowania procedury konsultacyjnej w swojej organizacji. „Felix GATT” stwierdził analizując te ankiety Sekretarz Komitetu Konsultacyjnego do spraw Administracyjnych w ONZ — zob. A. Pellet: *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*. RGDIP 1981, nr 4, s. 679.

⁴ Np. Mieszana Rada Odwoławcza (Joint Appeals Board) w ONZ; Rada Odwoławcza (Conseil d'appel) w UNESCO; Komisja Parytetowa (Commission paritaire) w Biurze ILO; Mieszany Komitet Konsultacyjny (Comité consultative mixte) w OECE.

czas gdy zachodzi taka potrzeba i odrębnie dla każdej rozpatrywanej sprawy. Taki tryb załatwiania odwołań przyjęło np. Biuro ILO oraz Światowa Organizacja Meteorologiczna⁵. Pomiedzy tak krańcowymi typami organów odwoławczych (stałych i *ad hoc*) mieści się liczna i zróżnicowana grupa organów pośrednich, łączących w sobie zarówno cechy organów stałych, jak i organów *ad hoc*, i z tego powodu zwanych mieszanymi organami odwoławczymi.

W ONZ Mieszana Rada Odwoławcza (Joint Appeals Board) składa się z trzech członków: przewodniczącego, wybieranego z listy przygotowanej każdego roku przez Sekretarza Generalnego po zasięgnięciu opinii Komitetu Personelu; jednego członka wyznaczanego na rok przez Sekretarza Generalnego oraz jednego członka wybieranego każdego roku w drodze głosowania przez personel Organizacji (przepis 111 pkt 2 regulaminu personelu ONZ).

W siedzibie głównej WHO działa Komitet do spraw Dochodzeń i Odwołań (Comité d'enquête et d'appel), a w biurach regionalnych tej organizacji Regionalne Komitety Odwoławcze (Comité régional d'appel). W składzie głównego Komitetu Odwoławczego w Genewie znajduje się pięciu członków: przewodniczący, mianowany przez Dyrektora Generalnego WHO po konsultacjach z reprezentacją personelu; dwóch członków mianowanych przez Dyrektora Generalnego oraz dwóch członków reprezentantów personelu organizacji. Regionalne Komitety Odwoławcze WHO składają się z trzech osób; dwie z nich są wyznaczone przez Dyrektora Organizacji (przewodniczący komitetu oraz członek personelu), natomiast trzecia osoba jest wybierana bezpośrednio przez personel organizacji⁶.

We wszystkich organizacjach przy ustalaniu składu organu odwoławczego obowiązuje — jak się wydaje — pewien schemat. Jego członkowie, wywodzący się spośród zatrudnionych w organizacji funkcjonariuszy, są albo wyznaczani przez szefa administracji (sekretarza, dyrektora generalnego), albo wybierani przez swych kolegów, tzn. przez personel organizacji. Niekiedy przepisy organizacji określają nawet szczegółowe wymogi co do stopnia służbowego kandydującego funkcjonariusza⁷. Jeżeli

⁵ A. Pellet: *Les voies...*, s. 680.

⁶ Y. Beigbeder: *La représentation du personnel à l'Organisation Mondiale de la Santé et dans les principales institutions spécialisées des Nations Unies ayant leur siège en Europe*. Paris 1975, s. 118. W pięcioosobowym składzie działa także Rada Odwoławcza (Conseil d'appel) w UNESCO. Jej członkami są: przewodniczący, wyznaczony przez Radę Wykonawczą UNESCO; dwóch członków do każdej sprawy odwoławczej, mianowanych przez Dyrektora Generalnego organizacji oraz dwóch członków reprezentujących personel, mianowanych odrębnie do każdej sprawy przez przewodniczącego Rady Odwoławczej — zob. Aneks A, określający „Status Rady Odwoławczej” dołączony do statutu i regulaminu personelu UNESCO.

⁷ Dwaj przedstawiciele personelu w Komitecie do spraw Dochodzeń i Odwołań

organy odwoławcze są budowane na zasadzie parytetu, to liczba członków mianowanych przez sekretarza organizacji jest równa liczbie członków wybieranych przez jej personel. Na ogół jednak zdecydowany wpływ na skład organów odwoławczych ma sekretarz organizacji, wyznaczając zawsze ponad połowę członków jego składu. Wydaje się to o tyle zrozumiałe, że organy odwoławcze wykonują funkcje doradcze, uczestnicząc wraz z sekretarzem w rozpatrywaniu odwołań. Obecność jednego lub dwóch reprezentantów personelu w trój- lub pięcioosobowym składzie organu odwoławczego w pełni gwarantuje dbałość o interesy odwołujących się funkcjonariuszy organizacji.

Regulaminy personelu każdej organizacji regulują, i to bardzo szczegółowo, postępowanie przed organami odwoławczymi⁸. Członek personelu ONZ, który zamierza odwołać się od decyzji administracyjnej dotyczącej warunków jego zatrudnienia lub związanej z postępowaniem dyscyplinarnym, kieruje list do Sekretarza Generalnego domagający się rewizji decyzji. List taki powinien być wysłany w ciągu miesiąca od momentu pisemnego zawiadomienia funkcjonariusza o decyzji. Jeżeli w ciągu dwóch tygodni od daty wysłania listu nie otrzyma on od Sekretarza Generalnego żadnej odpowiedzi, może w ciągu następnych dwóch tygodni skierować swe odwołanie bezpośrednio na ręce przewodniczącego Mieszanej Rady Odwoławczej. Uchybienie terminowi powoduje z reguły odrzucenie odwołania przez Radę (przepis 111 pkt 3 d regulaminu personelu ONZ). Zanim Rada przystąpi do rozpatrywania odwołania, powinna powiadomić zainteresowanego członka personelu o składzie, w jakim będzie funkcjonowała. Zainteresowanemu funkcjonariuszowi przysługuje bowiem prawo do żądania wyłączenia każdego członka Mieszanej Rady Odwoławczej, którego bezstronność byłaby — jego zdaniem — wątpliwa (przepis 111 pkt 2 e regulaminu personelu ONZ).

Postępowanie odwoławcze może być także wszczęte przez każdego członka sekretariatu Organizacji, który przedłoży Radzie odwołanie funkcjonariusza i zgadza się go reprezentować przed tym organem. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że fakt wniesienia odwołania do Mieszanej Rady Odwoławczej nie powoduje zawieszenia skutków decyzji administracyjnej będącej przedmiotem odwołania.

Regulamin personelu ONZ wymaga, aby Rada — rozpatrując odwo-

WHO powinni np. być wybrani spośród dwu różnych grup funkcjonariuszy tej organizacji: 1) personel zawodowy w kategoriach od P1 do P3, 2) personel w stopniach od P4 do D2 — zob. przepis 1 040 regulaminu personelu WHO.

⁸ Zob. np. przepis 111 pkt 3 regulaminu personelu ONZ; procedurę przed Komisją Odwoławczą UNESCO, pkt 9—20 Aneksu A dołączonego do statutu i regulaminu personelu UNESCO; zob. także G. W. Wattles: *Internal Recourse Procedures of International Organizations*. JILP 1982, s. 890.

łanie — działa „możliwie szybko”, ale zarazem „bez szkody dla rzetelnego rozpatrzenia przedłożonej jej sprawy” (przepis 111 pkt 3 h). W zasadzie postępowanie przed Radą ogranicza się do pisemnego przedstawienia sprawy oraz krótkich oświadczeń i odpowiedzi. Rada może żądać od członków sekretariatu dodatkowych informacji i okazania dokumentów związanych z rozpatrywaną sprawą. W przypadku, gdy decyzja administracyjna dotycząca zwolnienia funkcjonariusza jest uzasadniana jego nieprzydatnością zawodową, Rada nie zagłębia się w ocenę poziomu kwalifikacji zawodowych funkcjonariusza, a tylko bada dowody, na podstawie których została podjęta zaskarżona decyzja.

Efektem postępowania odwoławczego jest, uchwalone większością głosów, sprawozdanie Rady, które w terminie trzech tygodni od przystąpienia do rozpatrywania odwołania powinno być przekazane Sekretarzowi Generalnemu. Sprawozdanie jest protokołem z postępowania odwoławczego i zawiera: krótki opis stanu faktycznego, czyli streszczenie sprawy oraz zalecenie Rady, wyniki głosowania, a w przypadku braku jednomyślności także opinie odrębne członków Rady (przepis 111 pkt 3 i regulaminu personelu ONZ). Formalnie zalecenie Rady jest nie wiążącą Sekretarza Generalnego sugestią organu kolektywnego, która może, ale nie musi być brana pod uwagę przy podejmowaniu ostatecznej decyzji. Po otrzymaniu sprawozdania Rady Sekretarz Generalny podejmuje ostateczną decyzję, o której zawiadamia się zainteresowanego funkcjonariusza, przysyłając mu jednocześnie odpis zalecenia Rady. Decyzję ostateczną wraz z odpisem zalecenia Rady przysyła się także Komitetowi Personelu Organizacji (przepis 111 pkt 3 l regulaminu personelu ONZ).

Analogicznie działającą Radę Odwoławczą utworzono w Europejskim Biurze ONZ w Genewie. Personel zatrudniony w innych stałych biurach ONZ może, za zgodą Sekretarza Generalnego ONZ, wносить odwołania do Rad Odwoławczych w Nowym Jorku lub Genewie albo do organu odwoławczego powołanego *ad hoc* w konkretnej sprawie.

Procedura odwoławcza przyjęta w ONZ stała się wzorem dla innych organizacji, a zwłaszcza dla organizacji wyspecjalizowanych. Podobne w treści postanowienia ich statutów i regulaminów personelu są dla funkcjonariuszy administracyjną gwarancją praworządności, umożliwiając im dochodzenie roszczeń na drodze niezbyt sformalizowanego wewnętrznego postępowania odwoławczego. Organizacjom międzynarodowym stwarzają natomiast możliwość wnikliwej, podwójnej kontroli własnych decyzji raz korygowania ewentualnych uchybień jeszcze wewnątrz organizacji, zanim zawiedziony lub zdesperowany funkcjonariusz zdecyduje się na przekazanie sporu do rozstrzygnięcia sądowego.

Funkcjonariusze międzynarodowi korzystają nie tylko ze sformalizowanej drogi postępowania odwoławczego prowadzonego przez radę odwoławczą i sekretarza organizacji. W latach siedemdziesiątych stowarzyszenia personelu i związki zawodowe zaczęły silnie domagać się powołania mniej sformalizowanego organu o charakterze koncyliacyjnym, który broniłby interesów zawodowych i bytowych członków personelu przed władzami organizacji. Niektóre z proponowanych rozwiązań zakładały zastosowanie procedur koncyliacyjnych zdecydowanie inspirowanych skandynawską instytucją „ombudsmana”⁹.

Z propozycją powołania „ombudsmana” (koncyliatora, mediatora¹⁰) w organizacjach międzynarodowych wystąpił po raz pierwszy komitet do spraw stosunków między administracją a personelem FAO w 1970 roku. Propozycja spotkała się ze zdecydowanym oporem części administracji FAO i upadła. Inicjatywę podchwyciły natomiast inne organizacje systemu ONZ i już wkrótce instytucja „ombudsmana” pojawiła się w PNUD (1972), a następnie w WHO (1974) oraz UNESCO (1976) i IMF (1979)¹¹.

⁹ Instytucja ombudsmana powstała w Szwecji w 1809 r. W ciągu ostatnich dwudziestu lat wprowadziły ją do swego porządku wewnętrznego kolejne państwa: Wielka Brytania, RFN, Nowa Zelandia, Wyspy Maurice, Francja, kanadyjska prowincja Québec i oczywiście pozostałe demokracje nordyckie. Podstawowe zadania ombudsmana polegają: na rozpatrywaniu skarg obywateli, których prawa zostały naruszone przez organy państwowe oraz na działaniu w celu polepszenia funkcjonowania administracji centralnej i lokalnej. W państwach skandynawskich i Nowej Zelandii ombudsman jest wybierany, bezpośrednio lub pośrednio, przez parlamenty spoza ich składu. Przy wnoszeniu skargi, adresowanej wprost do ombudsmana, nie wymaga się ani zachowania określonej formy, ani żadnych opłat. Ombudsman działa według odformalizowanej procedury, nie podejmuje wiążących decyzji, nie może modyfikować prawa, zmieniać decyzji administracyjnych ani uchylać wyroków sądowych. Jego typowo mediatorska działalność sprowadza się do doradztwa, formułowania zaleceń, ostrzeżeń i upomnień oraz składania rocznych sprawozdań parlamentowi — zob. Y. Beigbeder: *L'Ombudsman du personel des Nations Unies*. AFDI 1975, s. 635; E. Hansen: *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*. „Studia Prawnicze” 1972, nr 32, s. 198; G. W. Wattles: *Internal...* s. 871.

¹⁰ J. Stembrowicz: *Od ombudsmana do mediatora*. „Miesięcznik Literacki” 1973, nr 12.

¹¹ A. Pellet: *Les voies...*, s. 666. Ombudsman w Międzynarodowym Funduszu Walutowym jest wyznaczany (appointed) przez Dyrektora tej organizacji w następstwie rekomendacji Komitetu Badawczego. Pierwszym ombudsmanem został profesor prawa pracy, były dziekan szkoły prawa, który nigdy zresztą nie był funkcjonariuszem tej organizacji — zob. G. W. Wattles: *Internal...*, s. 873—874. Ostrożny entuzjizm G. W. Wattlesa wobec instytucji ombudsmana wyraża także jego następująca opinia: „Ombudsman is a fashionable word which, if taken in the

Postępowanie odwoławcze, przewidziane w statutach i regulaminach personelu organizacji, nie zawsze — jak wykazuje praktyka — satysfakcjonuje obydwie strony. Sformalizowana procedura odwoławcza oraz wysoka ranga organu orzekającego nie sprzyjają ani szybkiemu rozstrzygnięciu konfliktów wewnętrznych wśród personelu organizacji, ani załatwieniu niekiedy czysto osobistych problemów funkcjonariuszy. Tę widoczną lukę może — zdaniem organizacji — dobrze wypełnić „ombudsman”. Przyjmując rolę „pożytecznego” arbitra, a jeszcze częściej — mediatora, powinien on łagodzić konflikty między funkcjonariuszami, między szefem a jego podwładnymi i wreszcie między funkcjonariuszem a władzami administracyjnymi organizacji.

Na wniosek Komitetu Doradczego Personelu PNUD¹² w 1972 roku wprowadzono instytucję „ombudsmana” do tej organizacji. W WHO natomiast z inicjatywą wystąpił nie personel organizacji, ale jej nowy Dyrektor Generalny (obywatel duński), który po konsultacjach ze zgromadzeniem personelu mianował pierwszym „ombudsmanem” dr. Johna Burtona (1974). Jak wykazuje dotychczasowa praktyka (PNUD, WHO, UNESCO), „ombudsman” jest mianowany przez sekretarza (dyrektora) organizacji spośród jej funkcjonariuszy. Należy on zatem do szeroko rozumianej administracji organizacji, ale jednocześnie przysługuje mu prawo kontroli tej administracji. Niezależność „ombudsmana” od sekretarza (dyrektora) byłaby z pewnością większa, gdyby aktu mianowania dokonywał (zamiast organu jednoosobowego) plenarny lub wykonawczy organ organizacji.

„Ombudsman” WHO jest w trakcie wykonywania swych funkcji „niezależny od władz zwierzchnich”¹³, a nadto jako doradca Dyrektora Generalnego korzysta z uprzywilejowanego statusu, dodatkowo ochraniającego jego pozycję. Jego funkcje mają czysto doradczy charakter. Nigdy nie podejmuje decyzji, najczęściej występuje natomiast jako doradca skarżących się funkcjonariuszy. Bywa także doradcą administracji organizacji (zwłaszcza gdy sugeruje potrzebę zmiany przepisów lub kieruje pod jej adresem zalecenia w sprawie personelu) lub nawet me-

sense applied in national administration, gives a too ambitious idea of the foreign arrangements. They are nevertheless generally recognized as useful means of mediation and conciliation of staff grievances in large organizations [...]” (tamże, s. 875).

¹² Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych, skrót PNUD oznacza nazwę francuską — Programme des Nations Unies pour Développement; a UNDP angielską — United Nations Development Programme.

¹³ Y. Beigbender: *L'Ombudsman...*, s. 637. Inni autorzy zwracają natomiast uwagę na brak niezależności ombudsmana, co sprawia, że tylko w niewielkim stopniu przypomina on instytucję skandynawską — zob. J.M. Becet: *A propos de l'„ombudsmanie”: le médiateur et les organisations internationales*. RDH 1977, s. 117.

diatorem w sporach między członkami personelu. „Ombudsman” może także pouczać funkcjonariuszy organizacji o ich uprawnieniach wynikających z faktu zatrudnienia, a przede wszystkim orientować ich w sprawach finansowych, prawnych, ubezpieczeń socjalnych itp. W WHO „ombudsman” może nadto zwrócić uwagę szefa sekretariatu i przewodniczącego Komitetu Personelu na istniejące przeszkody i trudności w stosowaniu lub interpretacji statutów i regulaminów personelu.

Praktyka kilku pierwszych lat działalności „ombudsmanów” w pełni potwierdziła trafność wyboru i celowość włączenia tej instytucji w strukturę organizacji międzynarodowych.

Dwaj „ombudsmani” PNUD (jeden w siedzibie głównej w Nowym Jorku, a drugi w genewskim biurze) otrzymali już w pierwszym roku swej działalności aż 83 skargi. W Nowym Jorku złożono 27 skarg¹⁴ i poza 3 przypadkami o charakterze typowo osobistym wszystkie pozostałe dotyczyły warunków zatrudnienia i systemu awansowania funkcjonariuszy. Najczęściej funkcjonariusze skarżyli się na odmowę udzielenia urlopu zdrowotnego, specjalnego bądź wypłaty zasiłku. W 4 przypadkach dyskusja „ombudsmana” z kompetentną władzą administracji zaowocowała modyfikacją decyzji i uwzględnieniem żądań funkcjonariuszy¹⁵. Genewski „ombudsman” otrzymał aż 56 skarg, z czego 12 dotyczyło nieodnowienia kontraktu; 11 — problemów związanych z niewłaściwym zastosowaniem regulaminu personelu. W pozostałych przypadkach funkcjonariusze skarżyli się najczęściej na odmowę należnego awansowania lub niezgodne z przepisami potraktowanie członków ich rodzin. Wśród 8 skarg na nieterminowo wypłacane lub błędnie obliczane świadczenia pieniężne władze organizacji skorygowały 4, czyli 50%¹⁶.

Pierwszy rok funkcjonowania „ombudsmanów” okazał się tak udany, że zastępca administratora PNUD mógł oświadczyć: „»Ombudsmani« wypełnili ważną i niezwykle pożyteczną rolę.”¹⁷ Potwierdzeniem tej opinii

¹⁴ Y. Beigbeder: *L'Ombudsman...*, s. 639.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże, s. 640.

¹⁷ Doświadczenia ombudsmana WHO są w zasadzie bardzo zbliżone do doświadczeń jego kolegów z PNUD. Również władza administracyjna WHO wysoko oceniła jego rolę w organizacji i — co więcej — podjęła próbę sformułowania ogólnych zasad jego działania oraz zestawienia warunków, jakim powinien on odpowiadać. Oprócz wysokich kwalifikacji zawodowych i doświadczenia w pracy w organizacji ombudsman powinien mieć odpowiednie predyspozycje psychiczne i moralne, jak: łatwość nawiązywania kontaktów z personelem organizacji i pozyskiwanie jego zaufania, niezależność, odwaga, ale i dojrzałość sądów. Obojętna jest płeć ombudsmana, ale wymaga się od kandydata, aby doskonale władał językiem angielskim i francuskim (ewentualnie hiszpańskim). Nadto powinien dysponować czasem i środkami niezbędnymi do wypełnienia swej misji — zob. Y. Beigbeder: *L'Ombudsman...*, s. 641—642.

było zwiększenie w organizacji liczby „ombudsmanów” z dwóch do czterech.

Inne organizacje międzynarodowe, a także część doktryny, z pewną rezerwą podchodziły do działalności „ombudsmanów”, zarzucając im przede wszystkim znaczny stopień zależności od szefa organizacji jako władzy nominacyjnej¹⁸. Wydaje się jednak, że ten zarzut nie powinien przesądzać o przydatności instytucji „ombudsmana” w praktyce. Przecież tradycyjne systemy odwołań przewidują istnienie rad odwoławczych, które — podobnie jak „ombudsmani” — nie mają kompetencji stanowiących, ich skład w 2/3 jest uzależniony od wyłącznej decyzji szefa organizacji, a główny nurt ich działalności stanowi także doradztwo, czyli sugerowanie sekretarzowi organizacji, co powinien uczynić z zaskarżoną decyzją.

Prawdziwą podporą instytucji „ombudsmana” mediatora są bezpośrednio zainteresowane organizacje, czyli PNUD, WHO, UNESCO i IMF. Ich personel wraz z władzami administracyjnymi podkreślają korzyści, jakie daje powołanie w organizacji instytucji „ombudsmana.” Można je ująć w następujący sposób:

- obecność „ombudsmana” (tak jak *chien de garde*) wpływa kojąco na przełożonych i zmusza ich do należytego zachowania wobec swych podwładnych;
- rola doradcy, konsultanta, jaką wykonuje „ombudsman”, umożliwia wielu funkcjonariuszom zaufanie osobie, która nie utożsamia się z hierarchiczną władzą organizacji;
- istnienie „ombudsmana” wzmacnia zaufanie personelu; ma on czas, aby przestudiować ich skargi i problemy, podczas gdy przełożony służbowy albo nie ma na to czasu, albo nie chce go tracić na szukanie przyczyn konfliktu;
- „ombudsman” stwarza podczas urzędowania dyskretną atmosferę i wiadomo, że nie ujawnia informacji, jakie poznał w trakcie prowadzenia sprawy¹⁹.

Trudno w tej chwili jednoznacznie ocenić tę młodą instytucję. Na podstawie dłuższej praktyki uczynią to na pewno same organizacje, a właściwie ich personel, który — nie bacząc na teoretyczne opinie — potrafi chyba najlepiej ocenić wartość i przydatność „ombudsmana” jako gwaranta i strażnika praw funkcjonariuszy.

¹⁸ J. M. Becet: *A propos...*, s. 128.

¹⁹ Y. Beigbeder: *L'Ombudsman...*, s. 643.

Tryb sądowy

W systemach prawa wewnętrznego nad przestrzeganiem praw obywateli oraz zapewnieniem szeroko pojętej praworządności czuwają sądy powszechne państw, natomiast w płaszczyźnie międzynarodowej gwarantami i strażnikami praw funkcjonariuszy są międzynarodowe trybunały administracyjne.

Prawo każdego człowieka do „rzetelnego i publicznego przesłuchania przez niezawisły i bezstronny sąd” zarówno w związku z rozstrzyganiem jego praw i obowiązków, jak i w wypadku oskarżenia go o przestępstwo potwierdza art. X Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka²⁰. Międzynarodowy Pakt Praw Cywilnych i Politycznych jeszcze bardziej uściśla to uprawnienie, obligując zarazem państwa będące jego stronami do zapewnienia każdej osobie, której prawa i swobody zostały naruszone, posiadania skutecznych środków prawnych bez względu na to, czy naruszenie takie zostało popełnione przez osoby działające w charakterze urzędowym (art. 2 pkt 3 a). Natomiast art. 14 Paktu formułuje fundamentalną dla porządku prawnego zasadę równości wobec prawa stwierdzając, że „wszyscy są równi w obliczu sądów i trybunałów”²¹.

Przetransponowanie tych zasad na grunt prawa międzynarodowej funkcji publicznej było zabiegiem tylko pozornie prostym. Konstytucje i regulaminy organizacji pomijały te kwestie milczeniem. Jednak stale zwiększająca się liczba zatrudnianych funkcjonariuszy oraz konieczność ustabilizowania ich karier wymagałaby szybkiego wpisania prawa funkcjonariuszy do dochodzenia roszczeń w wewnętrzną strukturę organizacji oraz stworzenia odpowiedniego mechanizmu prawnego umożliwiającego jego realizację. Zabiegi organizacji podejmowane w celu rozwiązania tego problemu zaowocowały utworzeniem specjalnych organów międzynarodowych, których wyłącznym zadaniem byłoby załatwianie sporów o charakterze prawnym powstałych między organizacjami międzynarodowymi a ich funkcjonariuszami²².

Organy odwoławcze

Przywileje i immunitety, w jakie na mocy porozumień lub zwyczajów międzynarodowych zostały wyposażone pierwsze organizacje, stanowiły istotną przeszkodę prawną, aby konflikty z ich udziałem poddać

²⁰ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 777 i 778 podjęta na III sesji w Paryżu 10 grudnia 1948 r.

²¹ Wybór dokumentów..., s. 224, 228.

²² Por. S. Bastid: *Les Tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*. RCADI 1957 — II, s. 347.

jurysdykcji jakiegokolwiek podmiotu prawa międzynarodowego lub jego organu sądowego. Spory między władzami organizacji a ich funkcjonariuszami uważano także za sprawy wewnętrzne organizacji, które powinny znaleźć rozwiązanie w jej wewnętrznej procedurze odwoławczej. Jednak systemy odwoławcze przewidziane w strukturach wewnętrznych Ligi Narodów czy Międzynarodowej Organizacji Pracy nie stwarzały ich funkcjonariuszom wystarczającej możliwości dochodzenia naruszonych praw. Uzewnętrzniło się to szczególnie wyraźnie w trakcie sporu między Sekretarzem Generalnym a wysokim funkcjonariuszem Ligi F. Monodem²³, który to spór stał się widocznym impulsem do poszukiwania skuteczniejszych rozwiązań.

Efektem tych zabiegów był projekt jednego z członków Komisji Kontrolnej Ligi M. Nederbragta (1925), sugerujący ewentualne powołanie organu upoważnionego do rozpatrywania odwołań tych funkcjonariuszy organizacji, którzy uważają, że ich prawa lub interesy zostały naruszone²⁴. W kwietniu 1927 roku Zgromadzenie Ligi wstępnie zaakceptowało propozycję utworzenia trybunału upoważnionego do rozstrzygania sporów wynikających z naruszenia przez organizację warunków zatrudnienia funkcjonariuszy Ligi z zastrzeżeniem, że o ostatecznej akceptacji tej instytucji zadecyduje trzyletni okres próbny. W 1931 roku Zgromadzenie LN, uznając dotychczasową praktykę za pożyteczną, kreowało ostatecznie Trybunał Administracyjny, pierwszy organ międzynarodowego sądownictwa administracyjnego, przewidziany do rozpatrywania odwołań zarówno personelu Ligi Narodów, jak i personelu Biura Międzynarodowej Organizacji Pracy. W trakcie swej działalności (1932—1946) Trybunał wydał niemal 40 orzeczeń²⁵. Likwidacja Ligi w 1946 roku sprawiła, że Trybunał stał się wyłącznym organem ILO i pod tą nazwą Trybunału Administracyjnego Międzynarodowej Organizacji Pracy (skrót TAILO) działa do chwili obecnej.

Funkcjonariusze Międzynarodowego Instytutu Rolnego, drugiej dużej organizacji działającej w okresie międzywojennym, także zabiegali o utworzenie sądowego organu odwoławczego. W 1929 roku powołano specjalną

²³ M. B. Akehurst: *The Law Governing Employment in International Organizations*. Cambridge 1967, s. 12.

²⁴ Na potrzebę utworzenia specjalnego sądowego organu odwoławczego wskazywano już nieco wcześniej, przywołując nawet jako daleką analogię działalność francuskiej Conseil d'Etat — zob. V. P. Grunebaum-Ballin: *De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la S.D.N.* RDILC 1921, s. 67.

²⁵ M. Bedjaoui: *Fonction publique internationale et influences nationales*. Paris 1958, s. 427. Szczegółowy opis początkowego okresu działalności Trybunału, jego składu i kompetencji znajduje się także w pracy S. Basdevant: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1931, s. 273 i nast.

komisję²⁶ pod przewodnictwem Luisa Dopa (przedstawiciela Francji), której zadaniem było przygotowanie odpowiedniego projektu. Na podstawie propozycji komisji Zgromadzenie Instytutu powołało do życia 17 listopada 1932 roku Trybunał Administracyjny, który działał aż do końca drugiej wojny światowej, kiedy to Międzynarodowy Instytut Rolny został zastąpiony przez FAO.

Utworzenie systemu międzynarodowego sądownictwa administracyjnego pozostawało pod silnym wpływem doktryny i praktyki francuskiej²⁷. Sprzyjała temu przede wszystkim znaczna liczba stanowisk w administracji międzynarodowej obsadzonych przez funkcjonariuszy narodowości francuskiej, często z długoletnim stażem i bogatą praktyką we francuskiej administracji wewnętrznej. Nastąpiło w ten sposób widoczne przeniesienie wzorów i doświadczeń administracji narodowej jednego państwa na grunt międzynarodowej funkcji publicznej, doświadczeń — należy przyznać — zaakceptowanych przez pozostałe państwa członkowskie organizacji.

Z chwilą utworzenia ONZ wydawało się, że potrzeba szybkiego powołania trybunału administracyjnego nie będzie kontrowersyjna, co pozwoli włączyć ten organ w strukturę organizacyjną ONZ w możliwie krótkim czasie. Na swej pierwszej sesji Zgromadzenie Ogólne podjęło uchwałę (nr 13 z 13 lutego 1946 roku) upoważniającą Sekretarza Generalnego do utworzenia specjalnego komitetu doradczego (comité consultatif) w celu przygotowania projektu przyszłego trybunału. Obrady komitetu doradczego odbywały się w Lake Success w dniach 16—26 września 1946 roku i przyniosły oczekiwany rezultat. Raport komitetu doradczego wraz z projektem statutu trybunału był żywo dyskutowany w Komisji Piątej Zgromadzenia Ogólnego. Niestety zdania państw co do potrzeby utworzenia trybunału, jego formy, kompetencji i źródeł finansowania były podzielone²⁸. W tej sytuacji skorzystano z wniosku Wielkiej Brytanii, sugerującego odłożenie decyzji w sprawie utworzenia trybunału na termin późniejszy. Ponownie powrócono do tego tematu dopiero trzy lata później. Na IV sesji Zgromadzenia Ogólnego Sekretarz Generalny ONZ złożył sprawozdanie zawierające projekt uchwały przyjmującej statut trybunału. Sprawozdanie wraz z uchwałą zostało po raz drugi przekazane Komisji Piątej, gdzie po długiej dyskusji, zmianach i uzupełnieniach oraz pomimo systematycznej niechęci niektórych państw²⁹ uz-

²⁶ S. Basdevant: *Les fonctionnaires...*, s. 285.

²⁷ Nauka francuska, z dumą podkreślająca ten fakt, popada jednak w pewną przesadę, twierdząc np., że: „Les pays anglo-saxons n'ont jamais été très favorables à la création d'un Tribunal administratif.” — M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 428.

²⁸ Tamże, s. 430.

²⁹ Tamże.

godniono utworzenie trybunału. Sprawozdanie Komisji Piątej przekazane Zgromadzeniu Ogólnemu NZ stało się podstawą do podjęcia ostatecznej decyzji. Uchwała nr 351/V/A z 24 listopada 1949 roku Zgromadzenie Ogólne NZ powołało do życia Trybunał Administracyjny Organizacji Narodów Zjednoczonych (skrót ang. UNAT; skrót franc. TANU), postanawiając zarazem, iż rozpocznie on funkcjonowanie od 1 stycznia 1950 roku. Dwukrotnie jeszcze zmieniano statut Trybunału: uchwałą nr 782 B/VIII z 9 grudnia 1953 roku Zgromadzenie Ogólne zmieniło art. 9 statutu oraz uchwałą nr 957/X z 8 listopada 1955 roku wprowadziło do statutu art. 11 i 12 w nowym brzmieniu³⁰.

Jak już wskazano, ILO „odziedziczyła” Trybunał Administracyjny po zlikwidowanej Lidze Narodów. Rozwiązanie Ligi nastąpiło podczas 21, ostatniej sesji jej Zgromadzenia. Na mocy rezolucji z 18 kwietnia 1946 roku likwidującej tę Organizację nastąpiło jednocześnie przemianowanie jej Trybunału w Trybunał Administracyjny Międzynarodowej Organizacji Pracy (skrót ang. ILOAT; skrót franc. TAOIT). Rada Administracyjna ILO 27 maja 1946 roku zatwierdziła utrzymanie Trybunału Administracyjnego na podstawie dotychczasowego statutu, zastrzegając sobie tylko prawo do wnoszenia ewentualnych poprawek, jeśli w przyszłości okażą się niezbędne i jeśli zaakceptuje je konferencja ILO. Najwyższy plenarny organ ILO, Konferencja Ogólna, prowizorycznie zatwierdził włączenie ILOAT w strukturę organizacji podczas swej 29 sesji w Montrealu w 1946 roku, a ostateczne zatwierdzenie statutu Trybunału nastąpiło w 1947 roku podczas 30 sesji Konferencji Ogólnej ILO w Genewie, czyli trzy lata wcześniej niż Trybunał Administracyjnego ONZ³¹.

Początkowo ILOAT służył — jak to wynika z jego nazwy — jako trybunał rozstrzygający spory między władzami ILO a jej funkcjonariuszami. Jednak z czasem jego kompetencje uznała większość organizacji wyspecjalizowanych systemu ONZ, co sprawiło, że ILOAT stał się ich wspólnym trybunałem. Tylko ICAO oraz IMCO nie uznały kompetencji ILOAT, akceptując natomiast kompetencje Trybunału Administracyjnego ONZ³².

W wyjątkowej pozycji, z prawnego punktu widzenia, znalazł się personel Biura MTS (*Greffé de la CIJ*). Już w 1949 roku Prezes MTS od-

³⁰ Jak enigmatycznie zaznacza A. Pellet wprowadzone poprawki były konsekwencją „l’irritation de certains Etats (et du Secrétaire général) contre certain jugements” — zob. A. Pellet: *Les voies...*, s. 266.

³¹ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 431.

³² Poza ILO kompetencje jej Trybunału w zakresie rozstrzygania sporów wynikających z niedotrzymania warunków zatrudnienia funkcjonariuszy uznały także: ITU, GATT, IAEA, FAO, UNESCO, UPU, WHO, WIPO, WMO, WTO oraz wiele organizacji regionalnych biur i centrów naukowych (np. EFTA, Eurocontrol, CERN) — zob. A. Pellet: *Les voies...*, Annexe 1: *Les recours contentieux*, pkt 3, s. 310.

rzucił koncepcję, aby funkcjonariusze Biura MTS korzystali z trybu sądowego za pośrednictwem Trybunału Administracyjnego ONZ. W uzasadnieniu podał, iż skoro na mocy statutu MTS prezesowi sądu przysługuje prawo doboru członków Biura (a także prawo ich odwołania i zastosowania wobec nich środków dyscyplinarnych), to ten sam sąd powinien stworzyć funkcjonariuszom swego biura odpowiednie gwarancje prawne uruchamiane w przypadku nieprzestrzegania warunków ich zatrudnienia³³. Statut personelu Biura MTS zatwierdzony przez MTS 14 marca 1947 roku przewidywał także w art. 17, iż wszelkie rozbieżności między Biurem a funkcjonariuszem tego Biura, wynikające z zastosowania statutu personelu lub z faktu niedotrzymania warunków określonych w akcie nominacji funkcjonariusza, powinny być przedkładane Sądowi albo przez Biuro, albo przez zainteresowanego funkcjonariusza w celu rozstrzygnięcia zgodnie z procedurą wskazaną przez Sąd. Funkcjonariusze Biura MTS otrzymali, jak wynika z tego przepisu, znacznie szersze gwarancje prawne niż te, z jakich korzystaliby podlegając kompetencji UNAT. Tylko w sprawach spornych związanych z zaopatrzeniem emerytalnym funkcjonariusze Biura MTS są zobowiązani poddać się kompetencji Trybunału Administracyjnego ONZ³⁴. Wydaje się zrozumiałe, że MTS jako najwyższy organ sądowy nie chciał i nie mógł z prestiżowego punktu widzenia dopuścić do sytuacji, w której by wszystkie spory między jego Biurem i funkcjonariuszami tego Biura były w całości rozpatrywane przez inny organ sądowy.

Funkcjonariusze międzynarodowi mają — jak to wykazano — zagwarantowaną możliwość dochodzenia naruszonych praw przed kompetentnymi, specjalnie w tym celu ustanowionymi organami międzynarodowymi. Najistotniejszą rolę odgrywają w tym systemie dwa największe trybunały: UNAT oraz ILOAT³⁵. Imponująco prezentują się liczby funkcjonariuszy uprawnionych do wnoszenia (w razie potrzeby) odwołań do każdego z tych trybunałów: ILOAT obejmuje swą kompetencją około 30 000 funkcjonariuszy, a UNAT — 15 000, nie wliczając skarg związa-

³³ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 431.

³⁴ A. Pellet: *Les voies...*, Annexe 1: *Les recours contentieux*, pkt 5, s. 310.

³⁵ System organów odwoławczych ulega ciąglemu wzbogaceniu, np. 30 kwietnia 1980 r., na mocy wspólnej rezolucji trzech organizacji finansowych IBRD, IDA oraz IFC, powstał Trybunał Administracyjny Banku Światowego. Spośród organizacji wyspecjalizowanych systemu ONZ tylko IMF nie przewidział jeszcze dla swych funkcjonariuszy sądowej drogi odwoławczej — zob. A. Pellet: *Les voies...*, s. 266. Działa także kilka regionalnych organów odwoławczych, obejmujących swymi kompetencjami funkcjonariuszy jednej lub kilku organizacji. Nie noszą one nazwy trybunałów, a tylko jeden organ z tej grupy został nazwany „sądem” (Cour de Justice des Communautés européennes), podczas gdy pozostałe są znane jako „komisje odwoławcze”. Takie komisje odwoławcze (Commission de recours) działają już w OCDE, CE, OTAN, ASE, UEO — zob. tamże, s. 308—309.

nych z systemem emerytalnym. Ponieważ obydwie trybunały działają w kręgu funkcjonariuszy zatrudnionych w organizacjach tego samego typu (organizacje wyspecjalizowane NZ), a nadto wykazują wiele innych podobieństw, zaczęto się zastanawiać nad potrzebą i możliwością ewentualnego połączenia tych dwu organów w jeden wspólny trybunał administracyjny³⁶. Zgromadzenie Ogólne NZ przyjęło 19 grudnia 1978 roku zdecydowaną większością głosów rezolucję zalecającą Sekretarzowi Generalnemu i jego kolegom z Komitetu Administracyjnego przestudiowanie możliwości utworzenia Jednolitego Trybunału Administracyjnego dla wszystkich organizacji uznających dotychczas kompetencje UNAT i ILOAT³⁷. W wykonaniu tej rezolucji radca prawny ONZ Erik Suy zwrócił się do swych kolegów w zainteresowanych organizacjach z prośbą o wyrażenie opinii w sprawie potrzeby i możliwości fuzji trybunałów oraz przedstawienie uwag do roboczej wersji projektu Jednolitego Trybunału. Odpowiedzi piętnastu organizacji międzynarodowych, jeśli nie były wręcz wrogie, to z pewnością zawierały ogromny ładunek rezerwy wobec proponowanego połączenia trybunałów³⁸. Wyrażony w ten sposób „nacjonalizm organizacji” uzasadniany odmiennosciami tak co do formy, jak i treści działania sprawił, że idea utworzenia trybunału wspólnego dla wszystkich organizacji systemu ONZ musiała zostać odsunięta na dalszy plan.

Skład i organizacja trybunałów

O składzie trybunałów decydują przede wszystkim ich statuty, a o ich organizacji także regulaminy. Artykuł 3 statutu UNAT stanowi, że trybunał składa się z siedmiu członków, z których każdy jest obywatelem innego państwa. Są oni wybierani przez Zgromadzenie Ogólne ONZ na trzy lata, z prawem do ponownego wyboru obwarowanym zastrzeżeniami sformułowanymi w art. 3 pkt 2 statutu UNAT. Ani statut, ani regulamin UNAT nie używają wobec osób wybranych członkami trybunału określenia „sędziowie”. Unikanie tego terminu i operowanie pojęciem „członkowie trybunału” może wyrażać obawę przed porównywa-

³⁶ P. Tavernier: *La fusion des Tribunaux Administratifs des Nations Unies et de l'OIT: nécessité au utopie?* AFDI 1979, s. 442.

³⁷ Zob. rez. ZO NZ nr 119/XXXIII z 19 grudnia 1978 r.

³⁸ Odpowiedzi nadeszły od następujących organizacji: ILO, FAO, UNESCO, WHO, IBRD, IMF, ICAO, UPU, ITU, WMO, IMCO, WIPO, IAEA i GATT — zob. P. Tavernier: *La fusion...*, s. 443. Zdecydowany sprzeciw przeciwko zamiarowi połączenia obydwu trybunałów zgłosiła także 9 stycznia 1979 r. Rada FICSA, przysądzając tym samym głosami personelu organizacji los całego przedsięwzięcia — zob. A. Pellet: *Les voies...*, s. 268.

niem z innymi organami sądowymi, a także pewną rezerwę odbijającą wątpliwości co do w pełni sądowego charakteru ich funkcji. Członkowie UNAT są wybierani na ogół spośród funkcjonariuszy ONZ lub funkcjonariuszy innych organizacji wyspecjalizowanych, które zawarły w tej sprawie porozumienie z ONZ, wreszcie spośród byłych funkcjonariuszy międzynarodowych.

Trybunał Administracyjny ILO składa się z trzech sędziów oraz trzech zastępców, z których każdy jest obywatelem innego państwa (art. III statutu). Kandydaci na sędziów ILOAT wywodzą się spośród funkcjonariuszy ILO, funkcjonariuszy tych organizacji wyspecjalizowanych, które uznały kompetencję ILOAT, wreszcie spośród dawnych funkcjonariuszy międzynarodowych lub przedstawicieli nauki prawa międzynarodowego. Statut Trybunału nie formułuje, co prawda, pod adresem sędziów wymogu uprzedniego wykonywania zawodu prawniczego, ale w praktyce sędziowie ILOAT na ogół wszyscy byli wcześniej sędziami zawodowymi w sądach krajowych³⁹.

Procedura kompletowania składu tego Trybunału jest nieco bardziej skomplikowana niż w przypadku UNAT. Dyrektor Generalny ILO rekomenduje kandydatów na sędziów Radzie Administracyjnej (Governing Body) tej organizacji. Rada, po dyskusji, udziela kandydatom kolejnej rekomendacji, o praktycznie wiążącym charakterze. Ostateczną decyzję w sprawie mianowania sędziego ILOAT podejmuje organ plenarny tej organizacji, tj. Konferencja Ogólna. Kadencja sędziego w Trybunale Administracyjnym ILO trwa także trzy lata.

Statuty i regulaminy obydwu trybunałów nie formułują żadnych warunków ani wymogów, którym powinni odpowiadać ich sędziowie. Jednak aby należycie wypełniać zadania trybunałów, ich członkowie powinni dawać gwarancje pełnej bezstronności oraz legitymować się wysokimi kwalifikacjami zawodowymi. Wydaje się to tak oczywiste, że twórcy statutów nawet nie uważali za konieczne zamieszczać takich stwierdzeń w tekstach dokumentów, pozostawiając organom dokonującym wyboru prawo do wyłącznej oceny kwalifikacji, walorów moralnych i ogólnej przydatności kandydata na sędziego trybunału.

Zasady organizacji trybunału ustala jego statut, a przede wszystkim regulamin, określający zasady wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczących, składu trybunału na sesjach oraz spraw proceduralnych związanych z jego działalnością (art. 6 statutu UNAT).

Trybunał wybiera spośród swoich członków przewodniczącego oraz dwóch wiceprzewodniczących (art. 3 pkt 3 statutu). Ich kadencja trwa jeden rok, przy czym mogą być wybrani ponownie (art. 2 pkt 1 regula-

³⁹ T. Meron: *Status and Independence of the International Civil Servant*. RCADI 1980 — II, s. 355.

minu UNAT). Do obowiązków przewodniczącego, poza kierowaniem pracami trybunału i jego sekretariatu, należą funkcje reprezentacyjne oraz przewodniczenie na posiedzeniach. Zasadą jest, że Trybunał Administracyjny ONZ może rozpatrywać sprawy tylko pod przewodnictwem przewodniczącego lub jednego z wiceprzewodniczących (art. 3 regulaminu UNAT).

Sekretarz Generalny ONZ czuwa nad organizacją UNAT, a nadto wydaje odpowiednie zarządzenia administracyjne, umożliwiające Trybunałowi jego działalność (art. 5 statutu). Do obowiązków Sekretarza Generalnego ONZ należy w szczególności zapewnienie Trybunałowi odpowiedniego sekretarza wykonawczego oraz personelu administracyjnego odpowiedzialnego za obsługę biurową Trybunału (art. 4 regulaminu UNAT).

Koszty utrzymania Trybunału Administracyjnego ONZ, tzn. koszty bieżącej obsługi oraz płace jego członków i personelu administracyjnego, obciążają budżet ONZ (art. 5 pkt 2 statutu).

Skład orzekający UNAT stanowią trzech członkowie Trybunału wyznaczani przez przewodniczącego albo do prowadzenia poszczególnych spraw, albo — generalnie — do rozpatrywania grup spraw należących do określonej kategorii (art. 6 pkt 1 regulaminu UNAT). Podobne zasady obowiązują w ILOAT, gdzie w trzysobowym składzie orzekającym także musi zasiadać albo przewodniczący Trybunału, albo jeden z dwu jego wiceprzewodniczących.

Kompetencje

Kompetencje Trybunału Administracyjnego ONZ kształtowały się pod wpływem działających wcześniej trybunałów administracyjnych, a zwłaszcza Trybunału Administracyjnego Ligi Narodów i niemal równolegle działającego Trybunału Międzynarodowego Instytutu Rolnictwa⁴⁰. Trybunał Ligi Narodów oprócz tzw. kompetencji sądowej (*juridictionnelle*), polegającej na rozpatrywaniu sporów, wprowadził do swej praktyki także tzw. kompetencję rozjemczą (*une compétence arbitrale*), mniej sformalizowaną, giętką, przystającą łatwo do spornych sytuacji⁴¹.

Kompetencje Trybunału Administracyjnego ILO można ująć w dwu zasadniczych nurtach. Pierwszy, kontynuujący tradycje Trybunału Administracyjnego Ligi Narodów, wyrażał się w wykonywaniu kompetencji arbitralnej, zastosowanej przez ILOAT w latach 1947—1955 do załatwienia serii spraw związanych z dawnym Międzynarodowym Instytutem Współpracy Intelektualnej⁴². W drugim nurcie mieszczą się kompetencje

⁴⁰ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 448—449.

⁴¹ Tamże, s. 449.

⁴² Tamże, s. 450.

sądowe Trybunału, które obejmują poza ILO także kilkanaście innych organizacji wyspecjalizowanych⁴³. Kompetencja sądowa umożliwia Trybunałowi rozpatrywać przedłożone mu spory i wydawać, po ich rozpatrzeniu, stosowne orzeczenia.

Trybunał Administracyjny ONZ został wyposażony w kompetencję do rozpatrywania sporów i wydawania orzeczeń w określonych statutem sprawach. Tę kompetencję Trybunał wykonuje wyłącznie wobec personelu ONZ oraz organizacji związanych z ONZ mocą specjalnych układów. Pewne zdziwienie musi wywołać art. 14 statutu UNAT, przewidujący możliwość rozciągnięcia kompetencji Trybunału na każdą organizację wyspecjalizowaną związaną z ONZ na podstawie art. 57 i 63 Karty NZ, która: a) uzna jego kompetencje, b) zobowiąże się wypłacić każde odszkodowanie przyznane przez Trybunał członkowi personelu tej organizacji, c) zgodzi się na uczestnictwo w administracji Trybunału oraz d) będzie partycypowała w pokrywaniu jego wydatków. Przepis art. 14 statutu UNAT nie ma szerszego zastosowania zaważywszy, że organizacje wyspecjalizowane przyjęły w zdecydowanej większości kompetencje wcześniej utworzonego ILOAT. W tej sytuacji wydają się zupełnie zrozumiałe dążenia i zabiegi administracji ONZ zmierzające do połączenia obydwu trybunałów.

Należy jednak podkreślić, że UNAT ma wyłączną kompetencję do rozpatrywania sporów i skarg funkcjonariuszy w sprawach o nieprzestrzeganie regulaminu Wspólnego Funduszu Emerytalnego. Kompetencję tą uznały zarówno organizacje wyspecjalizowane, jak i MTS, poddając tym samym swój personel, tzn. funkcjonariuszy organizacji wyspecjalizowanych oraz personel Biura MTS, przepisom rozdziału VII regulaminu UNAT.

Zasięg podmiotowy

Podmiotowy zasięg oddziaływania trybunałów administracyjnych określają zarówno ich statuty, jak i statuty oraz regulaminy personelu organizacji. Prawo odwołania się do trybunału przysługuje „funkcjonariuszom Sekretariatu organizacji” (art. II statutu ILOAT), względnie „każdemu członkowi personelu Sekretariatu ONZ” (art. 2 pkt 2 statutu UNAT). Także statuty i regulaminy personelu podkreślają np. wyraźnie, że UNAT „rozpatruje [...] skargi wniesione przez członków personelu” (art. 11 pkt 2 statutu personelu ONZ); „członkowie personelu mają prawo odwołać się do Trybunału Administracyjnego” (art. 11 pkt 2 statutu personelu UNESCO oraz przepis 111 pkt 2 regulaminu personelu

⁴³ Wykaz organizacji wyspecjalizowanych, które przyjęły sądową kompetencję ILOAT, podano w tym rozdziale w przyp. 32.

UNESCO); „wszystkie różnice między organizacją a członkiem personelu [...] powinny być ostatecznie rozstrzygane przed UNAT” (art. XI pkt 2 statutu personelu WHO). Na podstawie tych informacji można stwierdzić, że kompetencje trybunałów administracyjnych obejmują w zasadzie wszystkich, bez różnicy, funkcjonariuszy zatrudnionych w sekretariatach organizacji.

Pewne wątpliwości pojawiły się w związku z pytaniem, czy prawo wnoszenia odwołań od decyzji organizacji przysługuje także funkcjonariuszom usytuowanym na najwyższym szczeblu hierarchii służbowej, tzn. sekretarzom (dyrektorom) generalnym organizacji. Pomimo zastrzeżeń, iż wykonują oni do pewnego stopnia funkcje polityczne, należy uznać, że ich statutowemu prawu do tworzenia określonej sytuacji prawnej (przez wydawanie decyzji administracyjnych) powinno również towarzyszyć uprawnienie do jej ewentualnego kwestionowania przed trybunałem.

Prawo do wnoszenia odwołań nie zależy od czasu zatrudnienia w organizacji. Nawet młodym urzędnikom, odbywającym przed właściwym zatrudnieniem obowiązkowy staż zawodowy, przysługuje jako członkom personelu organizacji prawo dostępu do trybunału administracyjnego.

Nie mają natomiast prawa odwoływać się do trybunału zatrudnieni w organizacji najrozmaitsi agenci międzynarodowi, eksperci, specjaliści, konsultanci i tym podobne osoby. Szczególny sposób ich powiązania z organizacją sprawia, że nie nabywają statusu funkcjonariuszy międzynarodowych, a to uniemożliwia im korzystanie z prawa do wnoszenia odwołań. Podobnie rekrutowane na miejscu pomocnicze służby organizacji, jak np. szoferzy, ogrodnicy, konserwatorzy, sprzątaczk, nie mają prawa dostępu do trybunału administracyjnego.

Niekiedy pojęcie „funkcjonariusza”, „członka personelu” bywa rozszerzane i to w drodze orzeczenia samego trybunału administracyjnego ILOAT musiał np. rozstrzygnąć, czy urzędnicy (*employée*) zatrudnieni w paryskim biurze korespondencyjnym ILO mają prawo odwoływania się do trybunału. Mając na uwadze ich odmienną sytuację prawną, a zwłaszcza fakt, że nie uważano ich za część personelu genewskiego biura ILO, Trybunał pomimo to zaakceptował ich prawo do korzystania z drogi odwoławczej przed Trybunałem⁴⁴. Orzeczenie Trybunału miało w pewnym sensie charakter precedensowy i jako takie okazało się pomocne w udostępnianiu sądowej drogi odwoławczej urzędnikom zatrudnionym w biurach międzynarodowych, niekiedy luźno tylko związanych z organizacjami. Uzasadniając swe stanowisko, Trybunał powołał się na opinię Zgromadzenia Ogólnego ONZ, iż „w pewnych sytuacjach” (*dans*

⁴⁴ M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 455.

certaines situations) funkcjonariusze, którzy nie są członkami Sekretariatu ONZ, powinni mieć dostęp do Trybunału⁴⁵.

Trybunały administracyjne są także dostępne dla funkcjonariuszy sekretariatów, nawet po ustaniu ich stosunku pracy, a nadto dla każdej osoby, która wstąpiła w prawa członka personelu po jego śmierci (*mortis causa*)⁴⁶. Odrębną kategorię stanowią tzw. osoby uprawnione. Ich prawo dostępu do trybunału wynika z uprawnień płynących z jakiegokolwiek umowy lub warunków nominacji (angażu) oraz statutu i regulaminu personelu organizacji (art. 2 pkt 2 lit. b statutu Trybunału Administracyjnego ONZ). Zasięg podmiotowego oddziaływania Trybunałów jest — jak wiadać — dosyć rozległy. Można stwierdzić, że wszyscy funkcjonariusze organizacji korzystają z gwarancji sądowych, a to zapewnia im prawo dochodzenia roszczeń i umożliwia dostęp do organów odwoławczych.

Zasięg przedmiotowy

Trybunały rozpatrują odwołania funkcjonariuszy od decyzji władz administracyjnych organizacji. Jednak nie wszystkie decyzje mogą być przez funkcjonariuszy zaskarżone, a następnie rozpatrywane przez trybunały. Przedmiotowy zasięg kompetencji trybunałów w zakresie rozpatrywania odwołań i skarg funkcjonariuszy regulują zarówno statuty trybunałów (art. II pkt 1 ILOAT oraz art. 2 pkt 1 UNAT), jak i statuty i regulaminy personelu organizacji (np. art. 11 pkt 2 statutu personelu ONZ; art. 11 pkt 2 statutu personelu UNESCO oraz przepis 111 pkt 2 regulaminu personelu UNESCO).

Najbardziej przejrzysty obraz przedmiotowych kompetencji trybunału wyłania się z treści art. 2 pkt 1 statutu UNAT, stanowiącego: „Trybunał jest władny rozpatrywać i wydawać orzeczenia w sprawach o niedotrzymanie umów o pracę członków personelu Sekretariatu Organizacji Narodów Zjednoczonych lub warunków ich nominacji. Terminy »umowy« i »warunki nominacji« obejmują wszystkie przepisy i regulaminy, obowiązujące w czasie, w którym miało nastąpić ich naruszenie z przepisami emerytalnymi włącznie.”

Funkcjonariusze odwołują się od decyzji dotyczących praktycznie niemal wszystkich przejawów ich działalności w organizacji. Najczęściej

⁴⁵ A. Pellet: *Les voies...*, s. 286.

⁴⁶ Przepis 112 pkt 5 regulaminu personelu ONZ stanowi, że już w momencie mianowania każdy członek personelu wyznacza, na piśmie, spadkobiercę lub spadkobierców na wypadek swojej śmierci. Nadto członek personelu jest zobowiązany zawiadomić Sekretarza Generalnego o odwołaniach lub zmianach dotyczących tych osób — zob. *Zbiór statutów...*, t. I, s. 507; szerzej na temat kompetencji UNAT — zob. G. Rysiak: *Kompetencje Trybunału Administracyjnego Narodów Zjednoczonych*. Zeszyty Naukowe UJ. „Prace Prawnicze”. Nr 25. Kraków 1966.

— jak się wydaje — można spotkać skargi związane z odmową odnowienia kontraktu⁴⁷, z naruszeniem zasady równości, a zwłaszcza równości płci⁴⁸, z funkcjonowaniem systemu świadczeń socjalnych i funduszu emerytalnego, wreszcie kompleks spraw związanych z prawami nabytymi funkcjonariuszy⁴⁹.

Trybunał, rozpatrując skargi i odwołania funkcjonariuszy, bada je wszechstronnie, zwracając przede wszystkim uwagę na stopień zgodności zaskarżonej decyzji z obowiązującymi normami. Sekretarz generalny organizacji, podejmując decyzję, jest wiązany zarówno postanowieniami statutowi personelu (uchwalonymi przez zgromadzenie organizacji), jak i regulaminami tego personelu, które sam wydaje w uzupełnieniu postanowień statutowych. Trybunał bada zatem, czy sekretarz organizacji, podejmując decyzję wobec funkcjonariusza, działał w granicach swego upoważnienia oraz czy zaskarżona decyzja odpowiada postanowieniom statutowi i regulaminów personelu tak co do jej formy, jak i treści. Nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy trybunał może badać zgodność zaskarżonej decyzji ze zwyczajami obowiązującymi w danej organizacji i czy ewentualne stwierdzenie ich naruszenia mogłoby stanowić wystarczającą podstawę do zmiany decyzji. Odpowiedzi na to pytanie nie sposób udzielić bez rozważenia tego zagadnienia w szerszym kontekście, a zwłaszcza zbadania, czy normy prawa zwyczajowego regulują — a jeżeli tak, to w jakim stopniu — prawo międzynarodowej funkcji publicznej. Wydaje się jednak, że wszelkie analogie z rolą i miejscem zwyczaju w systemie prawa międzynarodowego (art. 38 statutu MTS) byłyby na obecnym etapie badań nieco przedwczesne.

Pod względem przedmiotowym rola trybunałów administracyjnych sprowadza się zatem do badania i oceny zgodności zaskarżanej decyzji z obowiązującym w danej organizacji tzw. prawem urzędniczym, regulującym kwestie zawierania i wykonywania umów o pracę funkcjonariuszy oraz sprawy wynikające ze statutowi i regulaminów personelu organizacji.

Procedura

Szczegółowe zasady proceduralne obowiązujące trybunały administracyjne przy rozpatrywaniu odwołań oraz funkcjonariuszy przy zaskar-

⁴⁷ Zob. D. Ruzié: *Le non-renouvellement des contrats à durée déterminée et l'ingérence des États* AFDI 1972, s. 378—391.

⁴⁸ R. Cristini: *La jurisprudence sur l'égalité des sexes dans la fonction publique internationale*. AFDI 1973, s. 505—527.

⁴⁹ D. Ruzié: *Le pouvoir des organisations internationales de modifier unilatéralement la condition juridique des fonctionnaires internationaux. Droit acquis or droit essentiels*. JDI 1982, s. 421—436; C. Appril: *La notion de „droit acquis” dans le droit de la fonction publique internationale*. RGDI 1983, s. 327.

żaniu decyzji organizacji formułują statuty obydwu trybunałów, a tylko w niewielkim stopniu czynią to statuty i regulaminy personelu organizacji.

Wniesienie pozwu (tak nazywa się odwołanie od decyzji — art. 7 statutu UNAT) i przedstawienie sporu do rozstrzygnięcia trybunałowi jest możliwe dopiero po wyczerpaniu wewnętrznego postępowania odwoławczego przewidzianego w statutach i regulaminach personelu każdej organizacji⁵⁰. Wniesienie pozwu jest zatem niedopuszczalne, jeśli zainteresowany funkcjonariusz nie przedstawi uprzednio sporu organowi odwoławczemu organizacji (np. Mieszanej Radzie Odwoławczej ONZ) i dopóki ten organ nie przekaze swojej opinii sekretarzowi generalnemu. Tylko w wyjątkowych przypadkach pozew może być wniesiony bezpośrednio do trybunału administracyjnego, z pominięciem organu odwoławczego organizacji, jednak zawsze za obopólną zgodą sekretarza generalnego i zainteresowanego funkcjonariusza — powoda (art. 7 pkt 1 statutu UNAT).

Jeżeli postępowanie przed wewnętrznym organem odwoławczym zakończyło się uznaniem słuszności skargi funkcjonariusza, a sekretarz generalny organizacji jako kompetentny do podjęcia ostatecznej, na tym etapie, decyzji odrzucił zalecenie organu odwoławczego albo nie podjął żadnej czynności w ciągu trzydziestu dni od przekazania mu zalecenia lub wreszcie nie wykonał zaleceń w ciągu trzydziestu dni od podania mu ich do wiadomości, to funkcjonariusz, którego decyzja dotyczy, ma prawo wnieść pozew do trybunału (art. 7 pkt 2 statutu). Takie samo prawo przysługuje funkcjonariuszowi w przypadku, gdy organ odwoławczy podejmie, a sekretarz generalny zaakceptuje niekorzystne dla niego zalecenie. Pozew jest wówczas wnoszony w takim zakresie, w jakim nie uznano zasadności żądań powoda. Wniesienie pozwu do trybunału jest natomiast niedopuszczalne, jeśli wewnętrzny organ odwoławczy organizacji „jednomyślnie uzna ten pozew za rażąco bezzasadny” (art. 7 pkt 3 statutu UNAT).

Uruchomienie działalności trybunału wymaga zatem pozwu zainteresowanego funkcjonariusza skarżącego decyzję szefa organizacji podjętą w jego sprawie oraz przeprowadzenia uprzedniego wewnętrznego postępowania odwoławczego zakończonego wynikiem niekorzystnym dla funkcjonariusza.

Przepisy przewidują dziewięćdziesięciodniowy termin, w którym funkcjonariusz powinien wnieść pozew do trybunału (art. 7 pkt 4 statutu

⁵⁰ Zob. w tym rozdziale pkt *Wewnętrzne postępowanie odwoławcze*. Dopuszczalność wnoszenia pozwów do UNAT reguluje np. art. 7 jego statutu.

UNAT)⁵¹. Początek biegu terminu następuje w chwili, gdy funkcjonariusz dowiedział się, że jego odwołanie nie zostało w ogóle uwzględnione w wewnątrzorganizacyjnym postępowaniu odwoławczym lub zostało uznane tylko w części ułamkowej. Jednak termin dziewięćdziesięciu dni ulega przedłużeniu do jednego roku w przypadku wniesienia pozwu przez spadkobierców zmarłego funkcjonariusza lub kuratora pracownika, który nie może sam zarządzać swoimi sprawami (art. 7 pkt 4 *in fine* statutu UNAT). Zarówno funkcjonariusze ONZ, jak i jej organizacji wyspecjalizowanych mogą przedkładać trybunałom administracyjnym pozwy w każdym z pięciu języków urzędowych⁵².

Postępowanie przed trybunałem składa się z części pisemnej i ustnej. Faza postępowania pisemnego (rozdz. III: *Postępowanie pisemne* regulaminu UNAT) obejmuje przekazanie kopii pozwu wraz z załączonymi dokumentami zainteresowanemu organowi organizacji, tzn. temu organowi, który podjął zaskarżoną decyzję. Odpowiedź na pozew powinna powrócić do trybunału w ciągu piętnastu dni (art. 8 regulaminu UNAT). Po uznaniu, że dokumentacja w danej sprawie została należycie skompletowana, sekretarz trybunału umieszcza ją na wokandzie i zawiadamia strony o terminie sesji (art. 10 regulaminu UNAT). Powód może występować przed trybunałem osobiście lub zlecić obronę swych interesów innemu członkowi personelu ONZ bądź organizacji wyspecjalizowanej albo skorzystać z usług adwokata uprawnionego do praktykowania w którymkolwiek z państw należących do zainteresowanej organizacji (art. 12 regulaminu UNAT).

Postępowanie ustne (rozdz. IV: *Postępowanie ustne* regulaminu UNAT) przeprowadza się w przypadku, gdy tak postanowi przewodniczący kompletu orzekającego lub jeżeli tego zażąda jedna ze stron, a przewodniczący wyrazi zgodę (art. 13 regulaminu UNAT). O ile trybunał nie postanowi inaczej, postępowanie jest jawne; obejmuje przedstawienie i przesłuchanie świadków i rzeczoznawców, którzy przed złożeniem zeznań

⁵¹ 90-dniowy termin do wniesienia pozwu przysługuje funkcjonariuszom ILO i uznających kompetencję ILOAT funkcjonariuszom organizacji wyspecjalizowanych. Terminy do wnoszenia odwołań do innych organów wykonujących międzynarodowe sądownictwo administracyjne są różne: od jednego miesiąca (Komisja Odwoławcza Rady Europy) do trzech miesięcy (Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich) — zob. D. Vignes: *Les délais des recours judiciaires ouverts aux fonctionnaires internationaux: à propos de la décision du 20 août 1968 de la Commission de recours du Conseil de l'Europe*. AFDI 1969, s. 346.

⁵² Językami urzędowymi ONZ są: angielski, chiński, francuski, hiszpański i rosyjski — zob. art. 51 regulaminu ZO NZ, *Zbiór statutów...*, t. I, s. 129.

lub wygłoszeniem opinii składają uroczyste ślubowanie⁵³. Każdej ze stron przysługuje prawo ustosunkowania się do zeznań oraz składanych opinii. W celu wszechstronnego zbadania spornej sytuacji trybunał może zażądać okazania dokumentów lub innych potrzebnych dowodów, a jeżeli uzna dokumentację pisemną za wystarczającą, może ograniczyć ustne zeznania świadków (art. 15 regulaminu UNAT). W trosce o zapewnienie dostępu do wszelkich niezbędnych informacji, regulamin trybunału UNAT (art. 19) przewiduje możliwość wysłuchania każdego funkcjonariusza organizacji, nawet jeśli nie jest stroną w sprawie, gdy tylko można się spodziewać, że dostarczy on informacji dotyczących tej sprawy. Trybunał może także wysłuchać upoważnionych przedstawicieli zrzeszenia personelu działającego w danej organizacji.

Po wysłuchaniu świadków i rzeczoznawców oraz przeprowadzeniu postępowania dowodowego trybunał zamyka tę część rozprawy i przechodzi do ostatniej, najważniejszej części, w której zadecyduje o słuszności pretensji powoda.

Efekty odwołania

Celem procedury odwoławczej jest wydanie ostatecznego, nieodwołalnego i wiążącego strony orzeczenia trybunału. Niekiedy decyzje takie bywają utożsamiane z wyrokami sądowymi, ale zważywszy specyfikę tego organu odwoławczego chyba zbyt to odległa analogia⁵⁴. Wszystkie orzeczenia trybunałów administracyjnych zapadają większością głosów (art. 10 statutu UNAT). Orzeczenia powinny oprócz rozstrzygnięcia zawierać motywy, na jakich je oparto (uzasadnienie). Poza tymi zupełnie podstawowymi instrukcjami statutu i regulaminy trybunałów nie formułują innych wymogów obowiązujących przy wydawaniu decyzji. W praktyce, różnej zresztą w obydwu trybunałach, przyjęto, że orzeczenia powinny być poparte głęboką i obfitą argumentacją stron (UNAT), podczas gdy decyzje ILOAT (kontynuującym styl pracy francuskiej Conseil d'Etat) bywają na ogół krótkie i ujęte w zwięzłą, a nawet lapidarną formę⁵⁵.

⁵³ Regulamin UNAT ustala następujący tekst ślubowania (art. 14): świadek: „Uroczyscie oświadczam, na mój honor i sumienie, że będę mówił prawdę, całą prawdę i tylko prawdę.”; rzeczoznawca: „Uroczyscie oświadczam, na mój honor i sumienie, że moja opinia będzie zgodna z moim szczerym przekonaniem.”

⁵⁴ *Jugement* (fr.) i *judgment* (ang.) to nazwy używane na określenie decyzji podejmowanych przez UNAT i ILOAT. W tłumaczeniu na język polski (dosłownym) mogą wystąpić jako odpowiedniki terminy „wyroki”, „orzeczenia”. Należy jednak pamiętać, że nazwa „wyrok” przystaje do decyzji Trybunału w takim samym stopniu, jak nazwa „sąd” do całego Trybunału Administracyjnego.

⁵⁵ A. Pellet: *Les voies...*, s. 739.

Orzeczenia trybunałów mogą dotyczyć albo bezpośrednio przedmiotu sporu (rozstrzygnięcie merytoryczne), albo oceny strony proceduralnej całej sprawy (rozstrzygnięcie formalne). W pierwszym przypadku, jeżeli trybunał uzna, że powództwo jest należycie uzasadnione, zarządza albo odwołanie zaskarżonej decyzji, albo wykonanie zobowiązania. „Jednocześnie Trybunał ustala wysokość odszkodowania, jakie należy wypłacić powodowi za poniesioną szkodę, jeśli Sekretarz Generalny ONZ w ciągu trzydziestu dni od zawiadomienia go o orzeczeniu postanowi, kierując się interesem Organizacji Narodów Zjednoczonych, że powód otrzyma odszkodowanie bez podejmowania dalszych czynności w jego sprawie.” (art. 9 pkt 1 statutu UNAT). Ustalono, że odszkodowanie nie powinno przekraczać równowartości dwuletnich podstawowych poborów netto powoda. Tylko w wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach trybunał może polecić wypłatę wyższego odszkodowania.

Orzekając na korzyść powoda, trybunał podejmuje określone kroki prawne, tzn. decyduje o anulowaniu zaskarżonej decyzji lub zarządza jej wykonanie. Nie jest natomiast trybunał władny do orzekania rekompensaty za szkodę poniesioną przez funkcjonariusza. Na mocy poprawki wniesionej do statutu UNAT przez Zgromadzenie Ogólne NZ (1953 rok) o przyznaniu takiego odszkodowania decyduje Sekretarz Generalny ONZ. Rola trybunału sprowadza się w tym przypadku wyłącznie do ustalenia jego wysokości, przy czym trybunał i tak jest związany górną granicą odszkodowania przewidzianą w art. 9 pkt 1 statutu.

Natomiast art. VIII statutu ILOAT, wzorowany zresztą na art. IX statutu Trybunału Administracyjnego Ligi Narodów, przewiduje, że jeżeli odwołanie zaskarżonej decyzji lub wykonanie zobowiązania „nie jest możliwe lub celowe, wówczas Trybunał przyznaje zainteresowanemu funkcjonariuszowi odszkodowanie za poniesioną szkodę”. System odszkodowawczy przewidziany w ILOAT zakłada materialną odpowiedzialność organizacji (to z jej budżetu wypłaca się odszkodowanie), powstałą w wyniku decyzji trybunału administracyjnego⁵⁶.

⁵⁶ Praktyka Trybunału (ILOAT) dotycząca odszkodowań dla funkcjonariuszy potwierdza tylko obiegową (acz złośliwą) opinię, że międzynarodowe sądownictwo administracyjne nie jest ani rychle, ani tanie. Na poparcie ostatniej części tego stwierdzenia wystarczy wspomnieć np., że Komisja Odwoławcza OCDE przyznała funkcjonariuszowi w 1980 r. aż 100 000 FF tytułem odszkodowania za utracone możliwości awansu; funkcjonariusz WHO, pozbawiony w arbitralny sposób swego stanowiska, otrzymał w 1978 r. tytułem odszkodowania kwotę 12 000 \$. Z czasem hojność Trybunału rosła jeszcze bardziej: aż 20 000 \$ otrzymał funkcjonariusz WHO jako odszkodowanie za straty moralne spowodowane zaskarżoną decyzją, a w 1980 r. Trybunał przyznał odszkodowanie w wysokości 389 000 DM funkcjonariuszowi WHO, który został inwalidą wskutek wypadku, jakiemu uległ w czasie służby w organizacji. Zob. A. Pellet: *Les voies...*, s. 755—756.

W przypadku uchybień formalnych dostrzeżonych w trakcie rozpatrywania sprawy, trybunał podejmuje decyzję formalną, nakazując wyeliminowanie istniejących uchybień. Gdy trybunał uzna, że nie zachowano trybu postępowania przewidzianego w statucie i regulaminie personelu organizacji, może — na żądanie sekretarza generalnego oraz przed rozpatrywaniem meritum sprawy — polecić jej odesłanie w celu usunięcia uchybień procesowych. Jeżeli odesłanie sprawy spowoduje opóźnienie, w wyniku którego funkcjonariusz poniesie szkodę, to trybunał może zarządzić wypłacenie mu odszkodowania w granicach równowartości jego trzymiesięcznych zasadniczych poborów netto (art. 9 pkt 2 statutu UNAT).

Odesłanie sprawy w celu usunięcia uchybień procesowych ma oprócz niezaprzeczalnego waloru prawnego — również pewien walor dydaktyczny. Ten organ organizacji, który uprzednio wydał zaskarżoną decyzję, naruszając przy tym przepisy urzędnicze, musi powtórnie ją rozpatrzyć i skorygować błędy. Należy domniemywać, że członkowie organu kolegiałnego (lub organ jednoosobowy), rozpatrując sprawę po raz drugi, pogłębiają przy tej okazji swoją niewystarczającą, jak ocenił trybunał, znajomość prawa.

Statut trybunału (UNAT) określa moc wiążącą własnych decyzji w sposób następujący: „Z zastrzeżeniem postanowień artykułów 11 i 12 orzeczenia Trybunału są ostateczne i nieodwołalne.” (art. 10 pkt 2). Powoływane artykuły przewidują możliwość wzruszenia decyzji trybunału albo w drodze rewizji (art. 12), albo apelacji (art. 11). Należy zaznaczyć, że tekst statutu trybunału w brzmieniu nadanym mu uchwałą Zgromadzenia Ogólnego NZ nr 351/IV z 24 listopada 1949 roku nie przewidywał żadnej możliwości wzruszenia jego decyzji. Jednak wykonywanie orzeczeń trybunału, zwłaszcza powodujących konsekwencje finansowe, napotykało poważne opory ze strony administracji organizacji. Na forum Zgromadzenia Ogólnego, a zwłaszcza w dyskusjach prowadzonych w jego Komitecie Piątym (art. 101 regulaminu ZO NZ) zaczęły pojawiać się coraz częściej i coraz silniej wyrażane żądania zmiany zasady niewzruszalności orzeczeń trybunału administracyjnego⁵⁷. W efekcie tych zabiegów doszło do

⁵⁷ Grupa państw żądających wprowadzenia do statutu Trybunału możliwości odwołania od każdej jego decyzji była animowana przez Stany Zjednoczone, działające wraz z takimi państwami, jak np. Argentyna, Australia, Chiny, Turcja. Opinię o konieczności utrzymania zasady niewzruszalności decyzji Trybunału wyrażały m.in. następujące państwa: Belgia, Brazylia, Czechosłowacja, Dania, Francja, Holandia, Indie, Liban, Meksyk, Polska, Szwecja, Syria, Urugwaj i ZSRR. Zgromadzenie Ogólne zaakceptowało ostatecznie rozwiązanie kompromisowe zaproponowane przez Kanadę, Kolumbię i Wielką Brytanię, które jest obecnie treścią art. 11 i 12 statutu Trybunału — zob. M. Bedjaoui: *Fonction...*, s. 543 i 553.

zmiany statutu trybunału przez wprowadzenie do jego tekstu art. 11 i 12 w ich obecnym brzmieniu⁵⁸.

Warunki dopuszczalności wnoszenia rewizji od orzeczeń trybunału formułuje art. 12 jego statutu. Prawo wniesienia rewizji przysługuje zarówno Sekretarzowi Generalnemu ONZ, jak i powodowi wówczas, gdy został ujawniony fakt o decydującym znaczeniu, nie znany w chwili wydania orzeczenia ani trybunałowi, ani stronie domagającej się rewizji, pod warunkiem jednak, że nieznanomość tego faktu nie wynikała z niedbalstwa⁵⁹. Wniosek o rewizję powinien być złożony w ciągu trzydziestu dni od odkrycia nowego faktu i w ciągu roku od daty wydania orzeczenia. Prawo do rewizji w niczym nie koliduje z prawem trybunału do korygowania, z własnej inicjatywy lub na wniosek stron, błędów pisarskich i arytmetycznych lub błędów wynikających z przypadkowej omyłki lub opuszczenia, znalezionych w tekście orzeczenia.

Rewizja w międzynarodowym sądownictwie administracyjnym jest zatem możliwa tylko wtedy, gdy statut trybunału wyraźnie dopuszcza zastosowanie tego środka odwoławczego oraz określa w sposób szczegółowy i wyczerpujący warunki, w tym podstawy jej wniesienia.

Zupełnie wyjątkowym środkiem odwoławczym jest apelacja przewidziana w art. 11 statutu UNAT oraz art. XII statutu ILOAT. W sytuacjach wskazanych w tych artykułach uprawnione osoby lub organy organizacji międzynarodowych mogą wszcząć postępowanie w sprawie wydania przez MTS opinii doradczej analizującej merytoryczną i formalną legalność orzeczenia trybunału administracyjnego.

Statut UNAT uprawnia do wszczęcia takiego postępowania: państwo członkowskie, Sekretarza Generalnego ONZ lub osobę, w sprawie której trybunał wydał orzeczenie (w tym sukcesorów jej praw), jeżeli kwestionują orzeczenie trybunału. Upoważnienie płynące z art. XII statutu ILOAT nie obejmuje osób fizycznych, a dotyczy tylko organów organizacji, tzn: Rady Administracyjnej ILO, Rady Administracyjnej Wspólnego Funduszu Emerytalnego Personelu oraz Rady (Komitetu) Wykonawczego tych organizacji międzynarodowych, które przyjęły kompetencję ILOAT. Organom tym przysługuje prawo do bezpośredniego zwracania się do MTS, przy czym statut ILOAT nie limituje nawet czasu na zło-

⁵⁸ Zob. uchwałę ZONZ nr 957/X z 8 listopada 1955 r.

⁵⁹ Natomiast ani statut, ani regulamin Trybunału Administracyjnego ILO (ILOAT, TAOIT) nie przewidują możliwości rewidowania jego orzeczeń. Jednak w przypadkach wniesionych rewizji, Trybunał kilkakrotnie je odrzucał, stwierdzając zarazem, że czyni to nie z powodu swej niekompetencji — „mais du fait de l'irrecevabilité des recours eux-mêmes” (TAOIT, jugement n° 201, Smith). W innym orzeczeniu (TAOIT, jugement n° 442, de Villegas) Trybunał stwierdził, że nie podjął jeszcze ostatecznej decyzji w sprawie dopuszczalności rewizji jego orzeczeń. Zob. A. Pellet: *Les voies...*, s. 773.

zenie odwołania. Uprawnieni na mocy art. 11 pkt 2 statutu UNAT kierują, w ciągu trzydziestu dni od daty orzeczenia, pisemne podanie do komitetu, specjalnie w tym celu utworzonego przez Zgromadzenie Ogólne NZ⁶⁰. W ciągu następnych trzydziestu dni komitet ocenia podstawy uzasadniające wniesienie podania. Jeżeli komitet zadecyduje, że podstawa taka istnieje, zażąda opinii doradczej od MTS, w przeciwnym razie zaskarżone orzeczenie po upływie trzydziestu dni staje się prawomocne.

Statut UNAT formułuje trzy podstawy — zarzuty, umożliwiające zakwestionowanie jego orzeczenia: 1) przekroczenie zakresu jurysdykcji bądź też kompetencji lub niewykonanie obowiązków w zakresie jego jurysdykcji; 2) błąd co do kwestii prawnej wiążącej się z postanowieniami Karty NZ oraz 3) podstawowy błąd proceduralny, który wpłynął na treść orzeczenia. Natomiast tylko dwa i to lakonicznie sformułowane zarzuty mogą stanowić podstawę wzruszenia orzeczenia ILOAT. Na mocy art. XII statutu ILOAT są to: 1) zarzut niekompetencji trybunału oraz 2) istotny błąd proceduralny popełniony w toku postępowania.

Rozpatrzenie zarzutów i sformułowanie opinii doradczej w sprawie ewentualnej zmiany orzeczenia trybunału administracyjnego odbywa się zgodnie z procedurą przewidzianą w statucie MTS (art. 65—68). Odrębnym, lecz niezwykle interesującym problemem jest kwestia mocy wiążącej opinii MTS. Według statutu ILOAT opinia doradcza ma dla tego trybunału moc wiążącą. Statut UNAT (art. 11 pkt 3) nakłada natomiast na Sekretarza Generalnego ONZ obowiązek uwzględnienia opinii MTS. Może on to uczynić samodzielnie, podejmując stosowne czynności, albo zwrócić się do trybunału administracyjnego o potwierdzenie pierwotnego orzeczenia lub wydanie nowego, zgodnego z opinią MTS. Pomimo, że obydwa trybunały traktują nieco odmiennie sposób ostatecznej akceptacji ustaleń zawartych w opinii doradczej, to sam fakt związania ich treścią takiej opinii pozostaje bezsporny. Można zatem stwierdzić, że w przypadku odwołań od orzeczeń trybunałów administracyjnych funkcja doradcza MTS zmienia nieco swój charakter, stając się funkcją apelacyjną, polegającą na wyrokowaniu w sporze. „Kwestia prawna” jako jedyna podstawa uzasadniająca według art. 96 Karty NZ wydanie opinii doradczej zyskuje w tym przypadku nowy wymiar i wiążąc się ściśle z konkretnym sporem otrzymuje nową, rozszerzoną interpretację.

MTS dopiero trzykrotnie miał okazję do wydania opinii doradczych

⁶⁰ Komitet do spraw Wniosków o Rewizję Wyroków Trybunału Administracyjnego NZ został upoważniony przez Zgromadzenie Ogólne NZ (działające na podstawie art. 96 pkt 2 Karty NZ) do zwracania się do MTS o wydawanie opinii doradczych „w kwestiach prawnych, wyłaniających się w toku ich działalności” — zob. rezolucja ZONZ 957 (X) z 8 listopada 1955; zob. także M. Iwanek: *Spory międzynarodowe*. Warszawa 1976, s. 45.

i we wszystkich przypadkach dotyczyły one orzeczeń Trybunału Administracyjnego ONZ⁶¹. Tylko raz skorzystał z tej możliwości organ ILO uprawniony na mocy art. XII statutu ILOAT do żądania opinii doradczych. Można także wątpić, czy te — do pewnego stopnia — polityczne organy będą w przyszłości wystarczająco zainteresowane zmianą własnych orzeczeń na drodze apelacji do MTS⁶².

Wniosek o wydanie drugiej z kolei opinii doradczej (sprawa Mortished z 20 lipca 1982 roku) zgłosiły Stany Zjednoczone, kwestionując w ten sposób zasadność orzeczenia UNAT nr 273 z 15 maja 1981 roku. Trybunał rozważał, czy w świetle obowiązujących przepisów Mortished (powód) ma prawo do zasiłku repatriacyjnego przewidzianego w przepisie 109 pkt 5 regulaminu personelu ONZ, jeżeli po zakończeniu służby w organizacji nie zmienił miejsca zamieszkania, w tym przypadku nie opuścił państwa siedziby organizacji⁶³. Na podstawie dwukrotnie zmienianego (1978, 1979) przepisu 109 pkt 5 lit. d, f regulaminu personelu ONZ trybunał orzekł, iż — uwzględniając wszystkie okoliczności związane z przebiegiem kariery zawodowej powoda — „Mortished miał prawo do tego zasiłku na warunkach określonych w przepisie 109 pkt 5 lit. 7, mimo że przepis ten już nie obowiązywał w chwili, gdy powód zakończył swą służbę w organizacji”⁶⁴.

Stany Zjednoczone nie zaakceptowały tego orzeczenia, składając w przepisany termin wniosek apelacyjny do Komitetu do spraw Wniosków o Rewizję Wyroków Trybunału Administracyjnego NZ. Komitet po rozpatrzeniu wniosku uznał większością czternastu głosów (przeciwko dwóm, przy jednym wstrzymującym), że trybunał popełnił błąd co do kwestii prawnej wiążącej się z postanowieniami Karty NZ oraz dziesięcioma głosami (przeciwko dwóm, przy sześciu wstrzymujących), że trybunał przekroczył zakres swej jurysdykcji oraz swych kompetencji. Uznając w tej sytuacji wniosek Stanów Zjednoczonych za „solidnie umotywowany”, Komitet przekazał sprawę do MTS⁶⁵.

⁶¹ Zob. 1) CIJ, *Demande de réformation du jugement № 158 du TANU (affaire Fasla)*, avis consultatif, 12 juillet 1973, oraz komentarz do tej opinii: D. Ruzié. *AFDI* 1973, s. 320 oraz W. Bishop. *AJIL* 1974, s. 340; 2) CIJ, *Demande de réformation du jugement № 273 du TANU (affaire Mortished)*, avis consultatif, 20 juillet 1982 oraz komentarz D. Ruzié: *L'avis consultatif de la cour internationale de justice du 20 juillet 1982 dans l'affaire de la demande de réformation du jugement № 273 du Tribunal administratif des Nations Unies*. *JDI* 1983, nr 1, s. 98; 3) *L'affaire de la demande de réformation du jugement № 333 du TANU (affaire Yakimetz)*. *JDI* 1987, nr 3, s. 739.

⁶² Por. opinię A. Pelleta: *Les voies...*, s. 779; *Judgements of the AT ILO upon complaints made against the UNESCO*. *ICJ Reports* 1956, s. 77.

⁶³ D. Ruzié: *L'avis...*, s. 78.

⁶⁴ Tamże.

⁶⁵ Tamże, s. 79.

MTS rozpoczął postępowanie doradcze (prowadzone wyłącznie pisemnie) w grudniu 1981 roku, a już 20 lipca 1982 roku ogłosił opinię doradczą w tej sprawie. Sąd procedował w pełnym składzie piętnastu sędziów i głosami dziewięciu spośród nich (przeciwko sześciu) uznał żądanie opinii doradczej za uzasadnione. Nie podzielił natomiast sąd zarzutów podniesionych w rewizji przez Stany Zjednoczone. Dziesięcioma głosami (przeciwko pięciu⁶⁶) uznał, że trybunał nie popełnił błędu co do kwestii prawnej wiążącej się z postanowieniami Karty NZ oraz dwunastoma głosami (przeciwko trzem⁶⁷) — że Trybunał nie przekroczył zakresu swej jurysdykcji ani swych kompetencji.

Opinia doradcza MTS potwierdziła w tym przypadku słuszność stanowiska UNAT w sprawie *Mortished* i w rezultacie utrzymała w mocy zaskarżone orzeczenie.

Konflikty między organizacjami a ich funkcjonariuszami mogą być rozwiązywane — jak to wynika z przedstawionych rozważań — przy użyciu różnych sposobów, poczynając od łatwo dostępnych i niezbyt sformalizowanych mediacji, aż na skomplikowanym mechanizmie międzynarodowego sądownictwa administracyjnego kończąc. Te różnorodne sposoby załatwiania konfliktów w środowisku administracji międzynarodowej układają się w pewien, coraz bardziej spójny, system. Zaznacza się wyraźnie dwuinstancyjny układ całego systemu. W pierwszym etapie prawa funkcjonariuszy są zabezpieczane gwarancjami administracyjnymi i dopiero po ich wyczerpaniu, można sięgnąć do sposobów sądowych, zapewniających fachowe i bezstronne rozwiązanie konfliktu w drugiej instancji.

Międzynarodowe sądownictwo administracyjne jest dla personelu organizacji najwyższym gwarantem praworządności, a w praktyce daje dziesiątkom tysięcy funkcjonariuszy szansę rozwiązania konfliktu na tym wysoce specjalistycznym forum. Działalność trybunałów administracyjnych skutkuje także w sferze teorii prawa międzynarodowego. W orzeczeniach trybunałów, przygotowywanych przez „najznakomitszych znawców prawa”, decyduje się nie tylko o konkretnych, indywidualnych sporach, ale przy okazji rozstrzygnięć jednostkowych są formułowane ogólne zasady postępowania, które po zaakceptowaniu ich przez państwa i organizacje wzbogacają teorię i praktykę prawa międzynarodowego.

⁶⁶ Były to głosy sędziów: Bedjaoui, El Khani, Lachsa, Morozowa i Schwebela.

⁶⁷ Tym razem „przeciw” głosowali sędziowie: El Khani, Morozow oraz Schwebel — zob. D. Ruzi: *L'avis...*, s. 80.

Międzynarodowa funkcja publiczna z założenia odzwierciedla wzajemne relacje między organizacjami a ich funkcjonariuszami. Należy jednak pamiętać, że organizacje międzynarodowe są wytworem woli państw członkowskich, a ich funkcjonariusze — zanim podjęli służbę w sekretariatach międzynarodowych — byli poddani, z tytułu obywatelstwa, wyłącznej władzy ich państw. W tej sytuacji powstaje pytanie, czy po podjęciu zatrudnienia w organizacji międzynarodowej funkcjonariusz nadal pozostaje pod wpływem władzy państwa, z którego pochodzi, czy przeciwnie — status urzędnika administracji międzynarodowej daje mu tytuł do pełnej niezależności, czy wreszcie pozostaje on — być może — w „służbie dwóch panów”, tzn. swego państwa i organizacji. Spośród tych trzech możliwości, wszyscy zainteresowani rozwojem międzynarodowej funkcji publicznej wybierali (niekiedy z pewnymi zastrzeżeniami) drugie rozwiązanie, wskazując, że to właśnie zasada niezależności personelu decyduje o skutecznej działalności organizacji.

Pojęcie „niezależności” w odniesieniu do funkcjonariuszy międzynarodowych oznacza, że w trakcie swej działalności nie będą oni poddawani ani nie będą ulegali jakimkolwiek wpływom własnego państwa, wpływom innych państw, jak również wpływom żadnej innej władzy spoza organizacji.

Tradycje niezależności

Liga Narodów

Geneza międzynarodowej funkcji publicznej sięga Ligi Narodów, jednak Pakt tej organizacji nie wspominał, nawet słowem, o międzynarodowo-

wym charakterze jej Sekretariatu. Zasady doboru funkcjonariuszy oraz odpowiedzialność Sekretarza Generalnego za międzynarodowy Sekretariat Ligi zostały sformułowane dopiero w trakcie jej działalności. W raporcie A. Balfoura, przedłożonym w 1920 roku Radzie Ligi, poza określeniem kwalifikacji wymaganych od funkcjonariusza sekretariatu znalazło się znamienne stwierdzenie: „Żadne państwo ani grupa państw nie powinny mieć monopolu na wyłączną obsadę tej międzynarodowej instytucji. Podkreślam słowo »międzynarodowej«, ponieważ członkowie Sekretariatu po ich mianowaniu przestają być urzędnikami państw, których są obywatelami, stając się wyłącznie urzędnikami Ligi Narodów. Ich obowiązki nie mają charakteru narodowego, ale wyłącznie międzynarodowy.”¹ Te dwa wymogi: międzynarodowego składu sekretariatu oraz jego międzynarodowej odpowiedzialności legły u podstaw formułowania zasady niezależności funkcjonariuszy organizacji, zasady, która pełny wyraz znalazła dopiero w statucie personelu sekretariatu LN (1922). Artykuł 1 statutu, nakładając na funkcjonariuszy obowiązek działania w wyłącznym interesie organizacji, zabraniał im żądania lub przyjmowania instrukcji od jakiegokolwiek rządu lub innej władzy spoza sekretariatu Ligi².

Idea niezależności funkcjonariuszy międzynarodowych wywodzi się z tradycji brytyjskiej³ i dla nikogo nie było zaskoczeniem, że właśnie Brytyjczyk, pierwszy Sekretarz Generalny Ligi Narodów Sir Eric Drummond, wprowadził ją do tej organizacji. Funkcjonariusze Ligi mieli być w swej pracy idealnie bezstronni i niezaangażowani. Wielokrotnie podkreślano, że ich zadaniem jest tylko zbieranie informacji i kompletowanie dokumentacji oraz przygotowanie gruntu do podjęcia decyzji „without suggesting what these decisions should be”. Natomiast decyzje już podjęte powinny być wykonywane zawsze zgodnie z wolą decydentów. Od wykonywania decyzji M. Noblemaire oddzielał ich interpretację, a nadto podkreślał, że Sekretariat powinien skoncentrować się wyłącznie na wykonywaniu decyzji, albowiem „c'est son métier”⁴. Nie oznacza to

¹ „League of Nations, Official Journal”, June 1920, vol. I, s. 137.

² Zob. D. Hammarskjöld: *The International Civil Servant in Law and in Fact*. Oxford University Press 1961, s. 5.

³ Już w XIX wieku w brytyjskiej służbie cywilnej pojawia się pojęcie niezależnego urzędnika państwowego (*civil servant*), zobowiązanego do skutecznego działania wyłącznie dla dobra państwa (Korony). Urzędnik taki z założenia nie powinien ulegać ani być narażony na żadne wpływy zewnętrzne (osób indywidualnych bądź politycznych grup nacisku). Brytyjska Civil Service jako służba dla Korony ma się trzymać z dala od walk partii politycznych i trwać na stanowisku zarządu państwowego niezależnie od tego, jaka partia sprawuje rządy. Tradycja politycznej bezstronności (*political impartiality*) urzędników państwowych jest nadal uważana za podstawę systemu administracyjnego w Wielkiej Brytanii — zob. L. Bar: *Sądowa kontrola administracji w Anglii*. Warszawa 1962, s. 25—30.

⁴ D. Hammarskjöld: *The International...*, s. 6.

wcale, że w praktyce Ligi kwestie polityczne były poza polem zainteresowań jej Sekretariatu. Sekretarz Generalny oraz niektórzy wysocy funkcjonariusze Ligi włączali się np. w nurt zakulisowej dyplomacji między państwami, uczestniczyli jako mediatorzy w sporach, dbając, aby ta działalność nie kolidowała z ich oficjalnymi, pierwszoplanowymi obowiązkami⁵.

Niezależność funkcjonariuszy Ligi miał zapewniać także międzynarodowy skład jej Sekretariatu. Zdominowanie tej instytucji przez jedną lub kilka nacji mogło stworzyć poważne zagrożenie dla bezstronności międzynarodowej funkcji publicznej i siłą rzeczy dać kilku uprzywilejowanym państwom możliwość pośredniego oddziaływania na pracę całej Organizacji. Statut Sekretariatu Ligi (art. 15 i 16), aby uniknąć takiej sytuacji, dawał pierwszeństwo w zatrudnieniu obywatelom tych państw, które nie miały jeszcze w Sekretariacie „swego” reprezentanta. Próbowano nawet przy tej okazji sformułować zasadę sprawiedliwej reprezentacji geograficznej, uzależniając liczbę miejsc w Sekretariacie od wielkości państwa, liczby jego ludności, a także udziału państwa w pokrywaniu wydatków organizacji. Po raz pierwszy wystąpił z taką propozycją na forum Czwartego Komitetu Zgromadzenia Ligi w 1921 roku delegat Indii William Meyer⁶, sugerując, aby procent zatrudnionych w Sekretariacie funkcjonariuszy jednej narodowości nie przewyższał więcej niż dwukrotnie procentu składek wnoszonych przez to państwo do budżetu Ligi. W odpowiedzi na tę propozycję dyrektor BIT oświadczył dość kategorycznie, że to co najważniejsze w naborze personelu do Sekretariatu Ligi „c'est la compétence technique”. Nie wszystkie państwa zaakceptowały tę odpowiedź odzwierciedlającą punkt widzenia administracji dążącej do zapewnienia maksymalnej efektywności organizacji. Już w pięć lat później, w 1926 roku, delegat Norwegii M. Hambro ponownie zapytał, „czy w Sekretariacie Ligi znajdzie się miejsce dla obywateli wszystkich państw członkowskich.”⁷

Zabiegi o ulokowanie w Sekretariacie Organizacji jak największej liczby własnych obywateli były przede wszystkim wyrazem rywalizacji państw o podkreślenie ich roli i wzmocnienie ich prestiżu w Lidze. Nie miały one natomiast nic wspólnego ze wzmocnieniem niezależności funkcjonariuszy organizacji⁸. W praktyce Ligi koncepcja niezależności

⁵ Zob. np. S. M. Schwebel: *The Secretary-General of the United Nations*. Cambridge Mass. 1962, s. 6; F. P. Walters: *A History of the League of Nations*. London 1952, s. 559.

⁶ S. Basdevant: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1931, s. 143—144.

⁷ Tamże, s. 145.

⁸ Świadczy o tym dobitnie postępowanie rządów faszystowskich Włoch i Niemiec wobec tych funkcjonariuszy Ligi, którzy byli ich obywatelami — zob. A. P l a n t e y: *Droit et pratique de la fonction publique internationale*. Paris 1977, s. 27.

jej personelu ścierała się z dążeniami państw do zapewnienia sobie wpływów przez funkcjonariuszy, będących ich obywatelami. Ponad dwudziestoletnia praktyka Organizacji dowodzi także, iż model niezależnego funkcjonariusza międzynarodowego był pożądanym i akceptowanym bez zastrzeżeń przede wszystkim przez personel Ligi oraz przez te państwa, które już wprowadziły do Sekretariatu Organizacji znaczną liczbę własnych obywateli.

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Na doświadczeniach Ligi Narodów oparły się państwa tworzące ONZ, wprowadzając do jej statutu i regulaminów udoskonalone postanowienia odzwierciedlające zaakceptowane przez Ligę zasady, w tym zasadę niezależności personelu organizacji. Należy podkreślić, że ta zasada nie budziła wątpliwości i nie była kwestionowana w trakcie prac zmierzających do utworzenia ONZ. Kiedy przy tej okazji (1943) rozważano zagrożenia, jakie dla zasady niezależności funkcjonariuszy organizacji mogą wypływać ze strony państw członkowskich, angielski prawnik Wilfred Jenks stwierdził dobitnie: „Nie jest częścią obowiązków funkcjonariusza międzynarodowego ochrona i prowadzenie interesów państwa, z którego się wywodzi, albowiem to jest obowiązkiem odpowiednich przedstawicieli tego państwa zasiadających w organach politycznych oraz jego stałych reprezentantów akredytowanych przy organizacjach międzynarodowych.”⁹

W trakcie obrad Komisji Przygotowawczej ONZ w Londynie wielokrotnie podkreślano, że funkcjonariuszami nie powinny być osoby, chociażby tylko pośrednio odpowiedzialne przed swymi rządami. Jednak pojawiła się propozycja, aby mianowanie funkcjonariusza Organizacji uzależnić od zgody państwa członkowskiego, którego kandydat jest obywatelem¹⁰. Wnioskodawca zastrzegł co prawda, że jego propozycja nie powinna być odbierana jako zamach na zasadę niezależności funkcji publicznej, a tylko jako wyraz troski o stworzenie Sekretariatu reprezentującego wszystkie państwa członkowskie. Dodatkowo jeszcze wyjaśnił, że uprzednia zgoda państw byłaby nie tylko wyrazem ich zaufania do kandydatów, ale także potwierdzała ich kwalifikacje zawodowe, co nie powinno być obojętne sekretariatom organizacji¹¹.

⁹ R.S. Jordan, J.P. Renninger: *The Changing Concepts of the International Civil Service*. In: *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N.A. Graham, R.S. Jordan. New York 1980, s. 2.

¹⁰ Zob. United Nations Preparatory Commission (1946), doc. PC/AD. 54.

¹¹ D. Hammarskjöld: *The International...*, s. 8.

Zdecydowana większość państw uczestniczących w posiedzeniu odrzuciła jednak tę propozycję uważając, że nie byłoby pożądane wprowadzenie do statutu ONZ takich postanowień, które dawałyby państwom członkowskim jakiegokolwiek prawa do ingerencji w proces rekrutacji personelu, a pośrednio umożliwiały nawet wywieranie presji na Sekretarza Generalnego, odpowiedzialnego za funkcjonowanie Sekretariatu Organizacji. Raz jeszcze potwierdzono w ten sposób zapisaną już w art. 100 i 101 Karty NZ zasadę wyłącznej odpowiedzialności, którą Sekretarz Generalny ponosi wobec Organizacji za pracę podległego mu Sekretariatu oraz ciążący na personelu Sekretariatu obowiązek podporządkowania się wyłącznemu autorytetowi Sekretarza Generalnego¹². Niezależność członków Sekretariatu (a zwłaszcza wyjęcie ich spod ewentualnej presji państw członkowskich) gwarantują nadto przywileje i immunitety przyznane funkcjonariuszom w takim wymiarze, aby mogli należycie wypełniać zadania Organizacji (art. 105 pkt 2 Karty NZ)¹³. Jest to chyba jedyny przypadek w prawie międzynarodowym, kiedy przyznany przywilej może służyć ochronie osoby przed presją własnego państwa. Dzieje się tak w wyjątkowych okolicznościach, gdy dochodzi do kolizji między funkcjonariuszem organizacji wypełniającym swe międzynarodowe zadania a państwem, którego on jest obywatelem, zamierzającym skłonić go do ochrony interesu narodowego.

Usytuowanie sekretariatów w strukturze organizacji i ich wewnętrzna organizacja mają podkreślać ich w pełni niezależny i międzynarodowy charakter. Sekretarz Generalny ONZ jest np. określany jako „najwyższy funkcjonariusz administracyjny Organizacji” (art. 97 Karty), w którym to charakterze działa na posiedzeniach Zgromadzenia Ogólnego, Rady Bezpieczeństwa, Rady Gospodarczo-Społecznej i Rady Powierniczej (art. 98 Karty), i co więcej — ma także prawo zwrócić uwagę Rady Bezpieczeństwa „na każdą sprawę, która jego zdaniem może zagrażać utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” (art. 99 Karty NZ). Posiadając tak rozległe kompetencje, Sekretarz Generalny musi także mieć zagwarantowany margines swobody i niezależności, umożliwiający wykonanie statutowych zadań.

Karta NZ kodyfikuje tradycyjnie ujmowaną zasadę niezależności i przystosowuje ją zarazem do potrzeb i warunków działania współczesnej administracji międzynarodowej. Artykuł 100 Karty postanawia:

„1. Przy wykonywaniu swych obowiązków Sekretarz Generalny

¹² Postanowienia podobnej treści zawierają przepisy organizacji wyspecjalizowanych — zob. np. art. 8 i 9 Konstytucji ILO; art. VII i VIII Konstytucji FAO; art. VI Konstytucji UNESCO.

¹³ Por. art. 67 Konstytucji WHO; art. 19 układu w sprawie siedziby UNESCO; czy też art. XIII układu w sprawie siedziby FAO.

i personel Sekretariatu nie będą żądać ani otrzymywać instrukcji od żadnego rządu ani żadnej innej władzy poza Organizacją. Powstrzymają się oni od wszelkich czynności niezgodnych z ich stanowiskiem funkcyjnymi międzynarodowych, odpowiedzialnych tylko przed Organizacją.

2. Członkowie Organizacji zobowiązują się szanować wyłącznie międzynarodowy charakter funkcji Sekretarza Generalnego i personelu Sekretariatu oraz nie starać się o wywieranie na nich wpływu w związku z wykonywaniem przez nich ich obowiązków."

Przepis ten, zakreślając granice niezależności funkcjonariuszy organizacji, nakłada zarazem na państwa członkowskie obowiązki zmuszające je do respektowania zasady niezależności. Zasady sformułowane w art. 100 Karty NZ mają charakter norm bezwzględnie obowiązujących i jako takie nie mogą być ani wyłączone, ani zmienione inaczej niż w drodze aktu prawnego równego rangą Kartie NZ¹⁴.

Dotychczasowe uwagi dotyczyły zasady niezależności funkcjonariuszy ocenianej z punktu widzenia organizacji międzynarodowych oraz państw członkowskich. Zrozumiałe zainteresowanie musi zatem budzić pytanie, jak oceniali swą niezależność sami funkcjonariusze: czy bywa im pomocna w wykonywaniu międzynarodowych zadań organizacji, czy też przeciwnie — niesie kłopoty lub nawet dylematy moralne.

Po raz pierwszy zwrócił uwagę na ten problem Albert Thomas, członek gabinetu francuskiego w czasie I wojny światowej, a następnie Dyrektor Biura ILO. Ten żarliwy patriota próbował przeprowadzić granicę między obowiązkami, jakie funkcjonariusz ma wobec swego kraju, a obowiązkami międzynarodowymi wynikającymi z pracy w organizacji. Nadarzyła się ku temu dobra okazja, gdy STSM miał wydać opinię doradczą w sprawie kompetencji ILO. A. Thomas zjawił się przed trybunałem, aby jako Dyrektor prezentować opinię organizacji oraz przedstawić argumenty obalające punkt widzenia rządu francuskiego. W swoim wystąpieniu stwierdził on m.in.: „[...] chociaż jestem funkcjonariuszem międzynarodowym, nie mogą zapomnieć o moim obywatelstwie. Będąc Francuzem, nie mogą także zapomnieć, że to właśnie Republika Francuska zażądała wydania opinii. Członkowie Trybunału, lepiej niż ktokolwiek inny, mogą zrozumieć moje uczucia w związku z tą sprawą. Jednocześnie jako Dyrektor ILO i co więcej jako Sekretarz Generalny Konferencji ILO reprezentuję interesy tej wielkiej organizacji [...] Rezolucja Rady Ligi Narodów także nakłada na ILO obowiązek udzielenia Trybunałowi wszelkiej pomocy w związku z przedłożoną mu sprawą [...], a co do nie-

¹⁴ W podobny sposób formułują zasadę niezależności szefa organizacji i personelu ich sekretariatów niemal wszystkie organizacje wyspecjalizowane. Odpowiednie przepisy znajdują się w powoływanych już artykułach dotyczących personelu organizacji — zob. przyp. 12.

pokoju, który mogły wywołać moje prywatne sentymenty, to mam wystarczająco wiele zaufania do moich rodaków [...], do ich umiłowania prawdy i sprawiedliwości [...], aby móc stanąć tu przed Trybunałem ze spokojnym sumieniem [...]"¹⁵

W podobnym tonie wypowiedział się Dyrektor Generalny UNESKO M. Maheu, gdy na spotkaniu z personelem tej Organizacji stwierdził: „Jest poważnym błędem wierzyć, że służba międzynarodowa wymaga, aby funkcjonariusze zapomnieli lub co gorsze wyrzekli się własnego państwa. Jeśli przyznano nam status międzynarodowy, to nie z powodu szczególnych zabiegów, ale z powodu naszej pracy, naszych funkcji w organizacji. Nasza praca, podobnie jak nasze funkcje i nasz punkt widzenia, nie koliduje z tym, do czego jesteśmy zobowiązani jako obywatele, możemy także ogłosić wszystkim, że pomimo różnic historycznych i kulturowych stanowimy jako personel organizacji jedność. Będąc tak daleko od własnego państwa, należymy jednocześnie do wszystkich państw.”¹⁶

Z obu przytoczonych wypowiedzi przebija świadomość istnienia poważnego dylematu, z jakim stykają się funkcjonariusze międzynarodowi. W przypadku kolizji obowiązków narodowych i międzynarodowych funkcjonariusz musi zawsze pamiętać, że jako członek organu międzynarodowego ma do wypełnienia określone zadania międzynarodowe, a jego posłannictwem jest służenie wszystkim państwom, niekiedy nawet kosztem rezygnacji z ochrony interesów własnego kraju. Zdając sobie sprawę z nietypowej i trudnej sytuacji, macierzyste państwa funkcjonariuszy powinny ich wspierać w wykonywaniu międzynarodowych zadań, a nie utrudniać im to przez wywieranie presji i skłanianie do preferowania interesów narodowych.

Praktyka współczesna

Podczas dyskusji w Komitecie Piątym Zgromadzenia Ogólnego NZ, w grudniu 1980 roku, przedstawiciel Indii, oceniając stan międzynarodowej służby cywilnej zauważył, że spośród tradycyjnych zasad rządzących międzynarodową funkcją publiczną jedynie tzw. zasada *Noblemaira* pozostała niezmieniona i nie jest kwestionowana¹⁷. Zgodnie z tą zasadą wynagrodzenie funkcjonariusza międzynarodowego powinno być ustalone na wyższym poziomie niż wynagrodzenie urzędników państwowych

¹⁵ F. Wolf: *The International Civil Servant*. Genève 1967, s. 14—15.

¹⁶ Tamże, s. 15.

¹⁷ J. C. Jonah: *Independence and Integrity of the International Civil Service: the Role of Executive Heads and the Role of States*. JILP 1982, s. 841.

w najlepiej opłacalnych administracjach narodowych¹⁸. Wysokie wynagrodzenie ma nie tylko przyciągnąć najlepszych kandydatów do pracy w organizacji, ale także zagwarantować funkcjonariuszom międzynarodowym stabilną i niezależną pozycję materialną, bez której, praktycznie, nie można sobie wyobrazić niezależnego wykonywania ich zadań.

Gwarancje niezależności

Koncepcja niezależności funkcjonariuszy międzynarodowych, chociaż wyraźnie potwierdzona w przepisach Karty NZ, nie zawsze bywa respektowana w praktycznej działalności państw. Okresy politycznego napięcia w stosunkach międzynarodowych, zmiany lub reorganizacje rządów, obawy o bezpieczeństwo narodowe natychmiast wywierały wpływ na tę i tak niezwykle kruchą instytucję. Niektóre państwa usiłowały ponadto jeszcze raz powrócić do zarzuconej w Londynie koncepcji zakładającej udział państw członkowskich w procesie rekrutacji personelu organizacji, podczas gdy inne żądały zwolnienia funkcjonariuszy uznając, że są oni niewłaściwymi reprezentantami ich państw przede wszystkim z powodów politycznych, kulturalnych lub nawet rasowych¹⁹. Stan ten spowodował potrzebę ciągłej interpretacji, wyjaśniania i w konsekwencji umacniania zasady niezależności personelu organizacji. Zakłócenia w respektowaniu niezależności funkcjonariuszy międzynarodowych występowały (i występują) zazwyczaj w dwu płaszczyznach: w stosunkach między organizacją a państwem członkowskim na tle rekrutacji funkcjonariuszy oraz w stosunkach trójstronnych — między funkcjonariuszem, jego państwem oraz władzą administracyjną organizacji — na tle wykonywania funkcji, czyli zatrudnienia funkcjonariusza w organizacji.

Niezależność funkcjonariuszy w procesie rekrutacji gwarantują zupełnie wystarczająco konstytucje organizacji, czyniąc szefa administracji wyłącznie odpowiedzialnym za skład sekretariatu. Sekretarz organizacji jest nadto kompetentny do wydawania regulaminów personelu, uzupełniających statuty personelu i precyzujących uprawnienia funkcjonariuszy. Natomiast ani konstytucje, ani statuty i regulaminy personelu organizacji nie przewidują udziału państw w rekrutacji personelu. Pomimo braku takich postanowień państwa członkowie organizacji mają jednak praktyczne możliwości włączenia się w proces rekrutacji personelu. W prak-

¹⁸ O zastosowaniu tej zasady w praktyce WHO oraz innych organizacji wyspecjalizowanych interesująco pisze R. Sza w ł o w s k i: *Les finances et le droit financier d'une organisation internationale intergouvernementale*. Paris 1969, s. 76—100.

¹⁹ D. H a m m a r s k j ö l d: *The International...*, s. 15.

tyce zdarza się, i to wcale nierzadko, iż w celu przeforsowania narodowego interesu państwa stosują presję nie tylko wobec swego kandydata na funkcjonariusza, ale nawet wobec szefa administracyjnego organizacji. Bywa tak np., gdy organizacja poszukuje kandydatów na przyszłych funkcjonariuszy wśród kadry urzędniczej poszczególnych państw. Nie jest to, co prawda, rozpowszechniony typ rekrutacji, ale bywa już stosowany w praktyce organizacji²⁰.

Organizacje nie mają możliwości bezpośredniego poszukiwania kandydatów na przyszłych funkcjonariuszy. Chętnie wyręczają je w tym państwa członkowskie. Oczywiście, sekretarz organizacji rezerwuje sobie prawo ostatecznej decyzji o zatrudnieniu kandydata, ale jest niezmiernie ważne, aby mógł on wybierać przyszłych funkcjonariuszy spośród najodpowiedniejszych kandydatów. W pełni akceptując potrzebę współdziałania państw i organizacji należy zadbać, aby postępowanie państw w przygotowaniu rekrutacji miało wszelkie cechy bezstronności i zmierzało do rekomendacji kandydatów najlepszych dla organizacji, a nie najwygodniejszych dla państwa.

Interpretacja zasady „doboru personelu sekretariatu na możliwie szerokiej podstawie geograficznej” (w art. 101 pkt 3 Karty NZ; art. VIII pkt 3 Konstytucji FAO) także może się stać podstawą do wywierania przez państwo nacisków na organizację, aby zwiększyła ona liczbę funkcjonariuszy reprezentujących dane państwo. Te żądania państw znalazły nawet wsparcie w kilku rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego NZ, zalecających Sekretarzowi Generalnemu zatrudnianie w Sekretariacie w pierwszej kolejności obywateli państw, które jeszcze nie są w tym organie należycie reprezentowane (*under-represented states*)²¹.

Niektóre państwa są skłonne traktować zasadę „sprawiedliwej reprezentacji geograficznej” niemal jako wskaźnik regulujący politykę zatrudnienia w sekretariatach organizacji. Często prowadzą one regularne statystyki²², porównując procentowy udział zatrudnionych w organizacji funkcjonariuszy „własnych” z funkcjonariuszami „innych państw”, aby w przypadku zachwiania równowagi alarmować sekretarza organizacji i skłaniać go do naprawienia narodowego bilansu.

²⁰ P. Tavernier: *Les accords de recrutement des fonctionnaires des Nations Unies par voie de concours*. AFDI 1980, s. 503.

²¹ J. O. Jonah: *Independence...*, s. 847. Należy żałować, że w grupie państw „niedoreprezentowanych” znalazły się wszystkie państwa socjalistyczne — zob. R. Barnes: *Tenure and Independence in the United Nations International Civil Service*. JILP 1982, s. 774—775.

²² J. A. Salmon: *La pratique du pouvoir executif*. RBDI 1981—1982, vol. 2, s. 687. Autor przytacza tam wypowiedź belgijskiego ministra finansów na temat „Proportion de citoyens belges employés dans divers organisations internationales”.

W związku z tym powstaje pytanie, czy konstytucyjne przepisy o „reprezentacji geograficznej” (np. art. VI pkt 4 Konstytucji UNESCO; art. VII lit. D Statutu IAEA) stwarzają uprawnienia dla wszystkich zainteresowanych państw. Innymi słowy, czy państwa te mogą występować wobec sekretarza organizacji z roszczeniem o zwiększenie limitu zatrudnienia dla ich obywateli, czy też — przeciwnie, przepisy o potrzebie zapewnienia reprezentacji geograficznej są adresowane wyłącznie do sekretarza organizacji w celu ułatwienia mu skompletowania międzynarodowego sekretariatu. Wiadomo, że sekretariat jest roboczym organem administracyjnym, a nie organem przedstawicielskim organizacji. O jego składzie decydują przede wszystkim kwalifikacje zawodowe członków personelu, a dopiero w miarę możliwości uwzględnia się geograficzną podstawę rekrutacji. W tej sytuacji wydaje się oczywiste, że państwa nie powinny domagać się (zwłaszcza używając presji) od sekretarza organizacji zwiększenia limitu zatrudnienia dla ich obywateli.

O typie kontraktu i czasie zatrudnienia funkcjonariusza w sekretariacie organizacji decyduje także jej sekretarz (dyrektor) generalny (np. art. IV: *Mianowanie i awansowanie* statutu personelu ONZ). Jednak często państwa członkowskie uważają, że do nich należy decyzja o typie i czasie zatrudnienia ich obywateli poza granicami kraju. W praktyce ten pozytywny „zbieg kompetencji” prowadzi dość często do konfliktów²³.

Kandydat na funkcjonariusza jest na ogół (w przypadku pierwszego zatrudnienia w organizacji międzynarodowej) urzędnikiem państwowym. Dbający o swą karierę urzędnik podejmie pracę w sekretariacie organizacji dopiero wtedy, gdy jego dotychczasowy pracodawca, tzn. państwo, wyrazi na to zgodę. Od państwa zależy, czy będzie to zgoda bezterminowa, pozwalająca obywatelowi związać się z organizacją na taki czas, jaki uzna za właściwy, czy też zgoda na wyraźnie określony, krótki czas, po upływie którego funkcjonariusz musi albo ubiegać się o ponowną zgodę, albo przerwać zatrudnienie. Państwa chętniej udzielają swoim obywatelom zgody na czasowe zatrudnienie w organizacji niż zgody na ich zatrudnienie bezterminowe. Państwa socjalistyczne z reguły nie przystają na zatrudnianie ich obywateli w sekretariatach organizacji na podstawie stałych nominacji²⁴, uzasadniając swe stanowisko troską o związek funkcjonariusza z językiem, kulturą i tradycją narodową oraz faktem, iż jest on niezbędnym w służbie państwowej. Na użytek tej

²³ D. Ruzié: *Le non — renouvellement des contrats à durée déterminée et l'ingérence des États (A propos de l'affaire Ballo)*. AFDI 1972, s. 378—391.

²⁴ T. Meron: *In RE Rosescu and the Independence of the International Civil Service*. AJIL 1981, nr 4, s. 924.

sytuacji stworzono konstrukcję prawną oddelegowania²⁵ urzędnika państwowego do międzynarodowej służby cywilnej. Państwo oddelegowuje swego obywatela i użycza go czasowo organizacji, która powierza mu wykonanie zadań międzynarodowych. Pozycja funkcjonariusza oddelegowanego tylko na rok lub dwa do pracy w organizacji jest zupełnie odmienna z psychologicznego, a nawet z politycznego punktu widzenia od pozycji funkcjonariusza zatrudnionego na stałe. Trudno doprawdy oczekiwać, aby oddelegowany funkcjonariusz podporządkował całkowicie swoje sentymenty oraz interesy narodowe interesom międzynarodowym całej organizacji, skoro jego niedawna przeszłość i nieodległa przyszłość wiążą się ściśle z administracją narodową. Potencjał niezależności takiego funkcjonariusza będzie odwrotnie proporcjonalny do siły oddziaływania jego państwa; innymi słowy, im krótszy okres oddelegowania, a presja państwa silniejsza, tym mniejszy zakres niezależności funkcjonariusza.

Stwierdzenie, że instytucja oddelegowania nie powinna być w ogóle wykorzystywana, ponieważ nie stabilizuje personelu organizacji, jest z założenia błędne²⁶. Rozsądna liczba oddelegowanych funkcjonariuszy jest potrzebna organizacji, szczególnie dla wypełnienia jej wysoko specjalistycznych zadań wymagających niekiedy kwalifikacji technicznych lub dyplomatycznych.

Presja państw pojawia się nie tylko w procesie rekrutacji personelu, ale także w trakcie działalności funkcjonariuszy w organizacji, a zwłaszcza przy próbach odnowienia ich kontraktów na czas oznaczony. Właściwie można chyba stwierdzić, że tylko funkcjonariusze zatrudnieni w organizacji bezterminowo (kontrakty stałe przewidziane np. w przepisie 104 pkt 13 regulaminu personelu ONZ lub przepisie 104 pkt 7 regulaminu personelu UNESCO), nawet jeśli są poddawani określonym naciskom państw, mogą się im skutecznie oprzeć. Natomiast odnowienie względnie przedłużenie kontraktu funkcjonariusza mianowanego na czas oznaczony wymaga w każdym kolejnym przypadku zgody państwa, którego funkcjonariusz jest obywatelem. O ile żądanie takiej zgody jest usprawiedliwione, a nawet niezbędne (jak to wykazano) w przypadku

²⁵ Oddelegowania (*secondment*) nie definiują ani statuty, ani regulaminy personelu organizacji. Nieco bliżej wyjaśniają tę instytucję dwa orzeczenia Trybunału Administracyjnego NZ: UNAT judg. nr 92 w sprawie Higgins z 1964 r. oraz UNAT judg. nr 192 w sprawie Levic z 1974 r. Przy oddelegowaniu istnieje trójstronny układ splatający wzajemnymi więzami trzy podmioty: państwo, organizację i jej funkcjonariusza. Na mocy tego układu państwo jako stały pracodawca godzi się, aby jego pracownik podjął czasowe zatrudnienie w organizacji. Po upływie okresu oddelegowania stały pracodawca (państwo) ma obowiązek ponownie zatrudnić byłego funkcjonariusza — zob. T. Meron: *In Re Rosesco...*, s. 914.

²⁶ D. Hammar skjöld: *The International...*, s. 18—19.

odnowienia kontraktu funkcjonariusza oddelegowanego czasowo do pracy w organizacji, o tyle żądanie zgody państwa w innych sytuacjach nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach organizacji, ani też w ich praktyce.

Z praktyki ONZ i organizacji wyspecjalizowanych wyraźnie wynika, że sekretarze (dyrektorzy) generalni organizacji z reguły odmawiali odnowienia kontraktów, jeśli państwo funkcjonariusza nie wyraziło na to zgody. W przypadku wątpliwości co do tego, czy zgoda była w konkretnej sytuacji w ogóle potrzebna, szef administracji wołał działać ostrożnie i nie narażać na pogorszenie stosunków organizacji z państwem członkowskim. Jeżeli natomiast u podstaw decyzji odmawiającej przedłużenia kontraktu trybunał administracyjny dopatrywał się błędu, to zainteresowany funkcjonariusz mógł liczyć przynajmniej na hojne odszkodowanie²⁷.

Wymóg zgody państwa na dalsze zatrudnienie jego obywatela w organizacji został usankcjonowany w orzecznictwie trybunałów administracyjnych²⁸ i tym samym wprowadzony jako dodatkowy, pozastatutowy warunek uzupełniający art. 101 pkt 1 Karty NZ dotyczący rekrutacji personelu sekretariatu ONZ. Ustalenie tej nowej zasady i wprowadzenie jej do praktyki organizacji ogranicza — jak się wydaje — nie tylko niezależność funkcjonariuszy, ale w pewnym sensie także prawo sekretarza organizacji do swobodnego doboru personelu sekretariatu.

Niekiedy presja państw wobec ich funkcjonariuszy, a nawet bezpośrednia ingerencja w działalność organizacji jest uzasadniana troską o bezpieczeństwo narodowe. Ku przestrodze tylko należy wspomnieć o niechlubnych praktykach Stanów Zjednoczonych, żądających ze względów ideologicznych sprawdzenia lojalności narodowej swych obywateli zatrudnionych w organizacjach międzynarodowych²⁹. Ośławiona epoka Mc Carthysmu (1952—1954) przyniosła w Stanach Zjednoczonych istne „polowanie na czarownice”, a w stosunkach międzynarodowych presję na sekretarzy organizacji, aby nie zatrudniali lub odmawiali przedłużenia kontraktu tym funkcjonariuszom, co do lojalności których rząd USA

²⁷ Np. ILOAT, judg. nr 191 w sprawie Ballo z 1972 r., nakazał alternatywnie albo odnowienie kontraktu na okres trzech lat, albo wypłatę odszkodowania w wysokości 100 000 FF — zob. D. Ruzié: *Le non-renouvellement...*, s. 390.

²⁸ Trybunał Administracyjny ONZ wypowiedział się w tym duchu w 1974 r., orzekając w sprawie Levic (judg. nr 192). W literaturze zostało to skomentowane następująco: „This statement of the tribunal suggests approval of the practice requiring governmental consent for the extension of the term of an official on secondment, which, in effect gives governments a veto power over extensions of such appointments.” — zob. T. Meron: *In Re Rosescu...*, s. 918.

²⁹ M. Bedjaoui: *Fonction publique internationale et influences nationales*. Paris 1958, s. 70; zob. także rozdz. II niniejszej pracy, s. 29.

zgłaszał zastrzeżenia. Trybunał Administracyjny ONZ potępił te praktyki z całą stanowczością³⁰. Należy podkreślić, że tylko szefowie dwóch organizacji: L. Evans (UNESCO) oraz N. Dodd (FAO), obydwaj zresztą obywatele amerykańscy, ugięli się pod presją rządu USA i zareagowali zgodnie z jego oczekiwaniami³¹. Pozostałe organizacje w tym przypadku uchroniły swych funkcjonariuszy przed presją Stanów Zjednoczonych. Przytoczony przykład potwierdza tylko tendencję wielu państw do traktowania funkcjonariuszy sekretariatów międzynarodowych w taki sam sposób, jak traktują one swoich reprezentantów w organizacjach. Należy ubolewać, że tendencja do traktowania funkcjonariusza jako quasi-reprezentanta, pomimo gwarancji jego niezależności sformułowanych w konstytucjach organizacji, utrzymuje się nadal w praktyce tak wielu państw.

Zagrożenia niezależności

Szczególne niebezpieczeństwo dla niezależności i bezstronności personelu organizacji niesie z sobą praktyka dodatkowego wynagradzania przez niektóre państwa funkcjonariuszy organizacji będących ich obywatelami. Taka praktyka stanowi oczywiste pogwałcenie zobowiązań państw członkowskich wynikających z art. 100 pkt 2 Karty NZ³² oraz podstawowych obowiązków funkcjonariuszy sformułowanych w art. 1 pkt 6 statutu personelu ONZ³³. W tym przypadku obie strony postępują niezgodnie z zasadami międzynarodowej funkcji publicznej: państwo proponując i wypłacając funkcjonariuszowi organizacji dodatkowe wynagrodzenie i funkcjonariusz przyjmując takie wynagrodzenie, podarek lub inny „materialny dowód” sympatii państwa, którego jest obywatelem. Przeciwno takim praktykom — jako zagrażającym niezależności międzynarodowej służby cywilnej — zdecydowanie zaprotestowała Federacja Stowarzyszeń Funkcjonariuszy Międzynarodowych (FICSA), żądając od Zgromadzenia Ogólnego oraz Sekretarza Generalnego NZ podjęcia natychmiastowych działań zmierzających do ich ukrócenia³⁴.

Praktykę dodatkowego wynagradzania swych obywateli zatrudnionych

³⁰ Zob. kolejne orzeczenia UNAT nr 29—37; zob. także T. Meron: *Status and Independence of the International Civil Servant*. RCADI 1980 — II, s. 319.

³¹ Zob. J. L. Mathieu: *Les Institutions spécialisées des Nations Unies*. Paris 1977, s. 129.

³² Analogiczne postanowienia zawierają np.: art. 59 Konwencji ICAO; art. VII lit. f statutu IAEA; art. 37 Konstytucji WHO.

³³ Zob. także np. art. 1 pkt 6 statutu oraz przepis 101 pkt 8 regulaminu personelu UNESCO; art. I pkt 7 statutu personelu WHO.

³⁴ J. O. Jonah: *Independence...*, s. 845—846.

w organizacjach międzynarodowych zainicjowały trzy państwa: RFN, Japonia i Stany Zjednoczone³⁵.

W przepisach zatwierdzonych w 1979 roku przez Bundestag przewidziano, że obywatele zachodni Niemcy zatrudnieni w organizacjach międzynarodowych mogą — po wniesieniu podania — otrzymać dodatkowe wynagrodzenie w wysokości 80% różnicy między wynagrodzeniem funkcjonariusza organizacji a wynagrodzeniem, jakie otrzymuje niemiecki urzędnik państwowy (federalny lub krajowy) zatrudniony za granicą. Przyznanie prawa do dodatkowego wynagrodzenia obwarowano klauzulą stwierdzającą, iż w każdym przypadku RFN powinna rozważyć, czy ma „szczególny interes w wypłacie takiej kompensaty”³⁶. Celem tych przepisów było zwiększenie zainteresowania obywateli niemieckich pracą w organizacjach międzynarodowych, aby — jak pisze T. Meron — „to occupy key positions”.

W japońskim prawie wewnętrznym przewidziano (1970), że urzędnicy państwowi, którzy za zgodą rządu podejmą pracę w organizacjach międzynarodowych, mogą przez cały okres ich zatrudnienia w organizacji pobierać w Japonii wynagrodzenie w wysokości nie przekraczającej ich dotychczasowych zarobków. W praktyce przyjęto jednak zasadę, że dodatkowe wynagrodzenie wypłacane funkcjonariuszowi organizacji międzynarodowej stanowi 70% jego krajowych poborów.

Rząd USA, aby zachęcić swych obywateli urzędników państwowych do podejmowania pracy (głównie krótkotrwałej) w organizacjach międzynarodowych, przewidział możliwość wypłaty tzw. premii wyrównawczej (*equalization payment*). Stanowi ona różnicę między wynagrodzeniem funkcjonariusza organizacji a wynagrodzeniem, jakie otrzymałby zainteresowany pracując na stanowisku urzędnika państwowego. Premię wyrównawczą wypłaca się osobie, która po zakończeniu służby w organizacji międzynarodowej podejmie ponownie pracę w administracji państwowej. Wydaje się, że — poza ekonomicznym — celem premii wyrównawczej jest także podkreślenie rangi i znaczenia pracy wykonywanej dla organizacji międzynarodowej. Należy zaznaczyć, że w USA i Japonii dodatkowe wynagrodzenie może być przyznane tylko osobom oddelegowanym do organizacji międzynarodowej, podczas gdy w RFN prawo do takiego wynagrodzenia mają wszyscy obywatele funkcjonariusze organizacji.

Trudno kategorycznie stwierdzić, czy tylko te trzy państwa wykazują tak daleko posuniętą troskę o sytuację materialną tych spośród swoich

³⁵ Szczegółowe informacje na temat *supplementary payments* przytoczył T. Meron w swoim wykładzie wygłoszonym w 1980 r. w Akademii Haskiej, zob. T. Meron: *Status...*, s. 323, skąd zaczerpnięto podane przykłady.

³⁶ Tamże.

obywateli, którzy pełnią służbę w organizacjach międzynarodowych. Istnieje podstawa do uzasadnionego przypuszczenia³⁷, że także inne państwa przyznają „swoim” funkcjonariuszom dodatkowe korzyści materialne, przy czym nie zawsze dają temu wyraz (tak jak uczyniły to: Japonia, RFN i Stany Zjednoczone) w obowiązującym ustawodawstwie.

Organizacje międzynarodowe stosują wyjątkowo korzystną zasadę (Noblemaire) ustalania wynagrodzenia funkcjonariuszy i dlatego wydaje się, że konkurencyjne świadczenie państwa jeszcze bardziej windujące poziom zarobków może wzbudzać obawę o faktyczną niezależność tych funkcjonariuszy. Przytaczana wielokrotnie zasada, że funkcjonariusz nie może „służyć dwóm panom”, powinna mieć zastosowanie także i do tej sytuacji, powodując niepobieranie wynagrodzeń z dwu, niejako konkurencyjnych źródeł. Identyczną opinię wyraziła w 1980 roku Komisja Międzynarodowej Służby Cywilnej, dodając jeszcze: „Nie ma żadnego ekonomicznego uzasadnienia dla dodatkowego wynagradzania funkcjonariuszy.” W raporcie przedłożonym 35 sesji Zgromadzenia Ogólnego NZ Komisja zwróciła uwagę na konieczność wzmocnienia bezstronności, integralności i niezależności sekretariatów organizacji, zauważając przy tym nieśmiało, że „art. 100 pkt 2 i art. 101 pkt 1 i 3 Karty NZ powinny być respektowane przez wszystkie strony”³⁸.

Prawo międzynarodowe wypowiada się wyraźnie przeciwko praktykom dodatkowego wynagradzania uważając, że naruszają one zasadę równości funkcjonariuszy organizacji, a także ograniczają ich niezależność. Pomimo to zainteresowane państwa nadal konsekwentnie wypłacają dodatkowe wynagrodzenie, uważając swe działanie za w pełni legalne, albowiem problem traktowania własnych obywateli należy do wewnętrznej kompetencji każdego państwa. Skoro praktyki takie nikogo nie krzywdzą, a co więcej funkcjonariuszom przynoszą wymierne korzyści, to — zważywszy na art. 2 pkt 7 Karty NZ — nie ma żadnego tytułu do interwencji organizacji czy — co gorsze — do jej ingerencji w sprawy wewnętrzne państwa. Wydaje się, że kontynuacja obecnych praktyk oraz dalsze trwanie sporu między organizacją a niektórymi państwami o priorytet norm międzynarodowych nad wewnętrznymi powinno skłonić Zgromadzenie Ogólne NZ do przekazania tej kwestii pod rozprawę MTS.

Tradycja niezależności funkcjonariuszy międzynarodowych nie jest jeszcze ani zbyt długa, ani w pełni okrzepla. Nie należy się temu dziwić zważywszy, że wywodzi się ją z zasady niezależności służby pań-

³⁷ Tamże, s. 324.

³⁸ Tamże, s. 326.

stwowej, którą przecież wcale nie wszystkie państwa wprowadziły do własnych systemów prawnych.

Prawne gwarancje niezależności funkcjonariuszy zostały sformułowane przede wszystkim w aktach konstytucyjnych organizacji, czyli umowach stwarzających bezpośrednie zobowiązania dla stron. Z formalnoprawnego punktu widzenia gwarancje te dają wystarczającą podstawę do budowania niezależnej administracji międzynarodowej. Natomiast w praktyce funkcjonariusz ryzykuje utratę lub znaczne ograniczenie niezależności przynajmniej w dwu sytuacjach: kiedy państwo, wywierające presję, usiłuje wykorzystać jego międzynarodowy status do reprezentacji swoich własnych interesów oraz kiedy jego nominacja, a później odnowienie kontraktu w organizacji są uzależnione od zgody państwa. Jednak wniosek, iż pełną niezależność funkcjonariusza można zapewnić tylko przez mianowanie go „na stałe”, powinien być traktowany jako zbyt daleko idące uproszczenie. Stały typ zatrudnienia na pewno wzmacnia poczucie stabilizacji i niezależności personelu, ale nie może tego przecież zagwarantować. Wydaje się, że od stylu działania organizacji, od jej roli w świecie i stosunku do państw zależy, czy jej personel zechce i potrafi korzystać z niezależności.

O ile jednak przepisy prawa międzynarodowego rozwiązują problem niezależności funkcjonariuszy jednoznacznie, wskazując na organizację jako wyłącznego „pracodawcę”, któremu funkcjonariusz podlega, o tyle praktyka międzynarodowa dość znacznie odbiega od tego schematu. Państwa nie rezygnują (i nie należy przypuszczać, iż kiedykolwiek to uczynią) z prób włączania się w proces rekrutacji funkcjonariuszy, a kiedy są już zatrudnieni, często przypominają im o obowiązkach obywatelskich. Takie zabiegi bywają bardzo dobrze uzasadniane, państwa lubią się powoływać na swe szlachetne intencje albo nawet na zasady prawa międzynarodowego (np. na zasadę równości).

W ocenie zasady niezależności funkcjonariuszy istnieje zatem wyraźna rozbieżność między teorią a praktyką międzynarodową, między interesem organizacji, dążącej do zapewnienia funkcjonariuszom niezależnej pozycji, a interesami państw, usiłujących włączyć do sekretariatów organizacji możliwie liczne grupy swych obywateli, aby za ich pośrednictwem wpływać na działalność organizacji. W praktyce zakres niezależności funkcjonariuszy będzie jak gdyby wypadkową sprzecznych dążeń tych dwu podmiotów, tzn. państwa i organizacji, a od ich taktu i dyplomacji zależy, czy sprzeczności przerodzą się w konflikty, czy też zostaną usunięte na drodze dyplomatycznej.

Spółeczność międzynarodowa XX wieku rozwinęła swą działalność w płaszczyźnie stosunków wielostronnych, powołując do ich prowadzenia nowe instytucje — organizacje międzynarodowe. Statutowe cele organizacji są realizowane przy bezpośrednim udziale ich personelu, czyli funkcjonariuszy międzynarodowych. Przeprowadzone rozważania na temat sytuacji prawnej funkcjonariuszy w powszechnych organizacjach międzynarodowych pozwalają — jak się wydaje — na sformułowanie kilku uwag końcowych.

1. Status pierwszych, XIX-wiecznych urzędników międzynarodowych działających we wspólnym interesie państw określało prawo wewnętrzne, głównie prawo administracyjne, państw siedzib związków administracyjnych. Utworzenie pierwszych organizacji międzynarodowych i zmiana poglądów na ich prawnomiędzynarodową podmiotowość spowodowały, że XIX-wieczna „służba publiczna” przekształciła się w działającą na podstawie przepisów prawa międzynarodowego „międzynarodową funkcję publiczną”. Wzorem dla tej młodej instytucji były praktyki i zwyczaje niektórych administracji europejskich (zwłaszcza brytyjskiej i francuskiej), wzbogacone z czasem doświadczeniami państw siedzib organizacji.

2. Przepisy regulujące sytuację prawną funkcjonariuszy w powszechnych organizacjach międzynarodowych, mimo że wywodzą się z czasów Ligi Narodów, nie stanowią zamkniętego i ustabilizowanego systemu prawnego. Różne jest pochodzenie i moc wiążąca jego norm. Z prawem stanowionym (konstytucje organizacji i układy o ich siedzibach) sąsiaduje prawo uchwalane przez organizacje (statuty i regulaminy personelu) oraz prawo wewnętrzne państw (przepisy w sprawie przywilejów i immunitetów). Całość jest wzbogacona praktyką stron oraz orzecznictwem trybunałów administracyjnych i opiniami doradczymi MTS, które nie tylko interpretują i wyjaśniają skomplikowane kwestie prawne, ale

także formułują wiążące zasady postępowania. Pomimo znacznej różnorodności norm, zbiór przepisów i zwyczajów regulujących powoływanie funkcjonariuszy międzynarodowych oraz ich działalność w organizacji można już chyba nazwać prawem międzynarodowej funkcji publicznej.

3. W prawie międzynarodowej funkcji publicznej występują trzy podmioty splecione wzajemnymi uprawnieniami i obowiązkami: organizacja międzynarodowa — jej funkcjonariusz — państwo ojczyste funkcjonariusza. Stosunki pomiędzy organizacją a jej funkcjonariuszem, typowo hierarchiczne, oparte na dominacji organizacji i pełnym podporządkowaniu jej funkcjonariusza, określa prawo wewnętrzne organizacji: albo prawo uchwalane przez jej organ plenarny (statut personelu, rezolucje w sprawie wynagrodzenia), albo prawo oparte na decyzji jej sekretarza (regulamin personelu). Stosunki między funkcjonariuszem a jego państwem ojczystym jako stosunki odzwierciedlające relację państwo — obywatel podlegają w całości swobodnej regulacji wewnętrznej państwa, z zastrzeżeniem przestrzegania jego międzynarodowych zobowiązań. Stosunki między organizacją a państwem są albo wynikiem działalności kontraktualnej samych państw powołujących organizację do życia i decydujących o kształcie jej organów (konstytucje organizacji), albo efektem wspólnych działań państw i organizacji (układy w sprawie siedziby, porozumienia o pomocy technicznej).

4. Przedmiotem prawa międzynarodowej funkcji publicznej i treścią jego norm jest wszechstronna regulacja stosunków wynikających z faktu zatrudnienia funkcjonariusza w organizacji międzynarodowej. Tak szeroko zakreślony przedmiot regulacji powoduje, że w tym dziale — oprócz norm typowych dla prawa pracy (nawiązanie, przebieg i ustanie stosunku pracy) — pojawiają się normy prawa finansowego (określające źródła finansowania międzynarodowej służby publicznej i zasady ustalania wysokości uposażeń funkcjonariuszy, ich świadczeń socjalnych i emerytalnych), przepisy proceduralne dotyczące rozstrzygania konfliktów (system odwołań hierarchicznych i odwołań do trybunału administracyjnego lub MTS), a także normy prawa administracyjnego określające zasady organizacji i funkcjonowania sekretariatu organizacji.

5. Rzeczywista pozycja funkcjonariusza w organizacji jest rezultatem wpływów wywieranych na niego z dwu przeciwnych kierunków, tzn. ze strony państwa i organizacji. Funkcjonariusz musi balansować między tymi dwiema siłami, nie ulegać presji żadnej z nich, a przy tym jeszcze należycie wykonywać swoje międzynarodowe zadania. Pozostaje on emocjonalnie związany ze swoim krajem ojczystym, jego historią, zwyczajami, kulturą i nie należy oczekiwać ani tym bardziej nalegać, aby z tego zrezygnował. Jednocześnie akt nominacji nakłada na funkcjonariusza organizacji określone zobowiązania międzynarodowe. W tej

sytuacji — pełnej sprzecznych oczekiwań — funkcjonariusz powinien, dając priorytet swym międzynarodowym obowiązkom, „zamrozić” na czas trwania kontraktu sentymenty narodowe, ponieważ tylko zachowując neutralną postawę wobec państwa ojczystego może on dobrze wypełniać zadania organizacji.

6. O sytuacji funkcjonariuszy jako całości decyduje prawo międzynarodowej funkcji publicznej. Natomiast prawa poszczególnych funkcjonariuszy (jednostek) określa szef organizacji w akcie nominacyjnym (kontrakcie), wskazując miejsce funkcjonariusza w wewnętrznej strukturze organizacji, czas trwania zatrudnienia oraz wysokość uposażenia. Zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych warunki kontraktu, a zwłaszcza element dotyczący wysokości uposażenia, nie mogą być zmienione na niekorzyść funkcjonariusza w drodze jednostronnej decyzji organizacji.

7. Ochrona interesów funkcjonariusza międzynarodowego wymaga stworzenia określonych gwarancji prawnych. Nad pozycją „agenta międzynarodowego” czuwało w przeszłości państwo-protektor, wywodzące tytuł do sprawowania opieki z łączących strony więzów obywatelstwa. Prawo opieki dyplomatycznej, w kształcie znanym tradycyjnemu prawu dyplomatycznemu, nie mogło znaleźć pełnego zastosowania w prawie międzynarodowej funkcji publicznej. Pretensje o wykonywanie prawa opieki nad funkcjonariuszami międzynarodowymi zgłaszają i państwa (jako opieki dyplomatycznej nad swoimi obywatelami), i organizacje międzynarodowe (jako opieki funkcjonalnej nad swymi urzędnikami). Praktyka państw i orzecznictwo trybunałów administracyjnych wskazują, że w sporze o wykonywanie prawa opieki nad funkcjonariuszem międzynarodowym zdecydowanie zwycięża organizacja. To sprawia, że katalog tradycyjnych instytucji opiekuńczych można śmiało rozszerzyć o nową formę — tzn. o prawo opieki funkcjonalnej. Formą bezpośredniej opieki nad funkcjonariuszami zajmują się także organizacje związkowe oraz — w niektórych organizacjach wyspecjalizowanych — rzecznik praw funkcjonariuszy, „ombudsman”.

8. Prawo międzynarodowej funkcji publicznej stwarza funkcjonariuszom możliwość dochodzenia roszczeń albo w drodze wewnętrznego postępowania odwoławczego (odwołania w ramach hierarchii służbowej), albo w drodze odwołania zewnętrznego, tzn. przez poddanie sporu kompetencji trybunału administracyjnego. Wyjątkowo tylko prawo międzynarodowej funkcji publicznej dopuszcza możliwość przedłożenia konfliktu organizacja — funkcjonariusz ocenie MTS, który wypowiada się w formie opinii doradczej. Jest to jedyny w prawie międzynarodowym przypadek, kiedy opinia doradcza MTS ma charakter wiążący.

9. Skutki działalności funkcjonariuszy międzynarodowych oraz obojętowanie prawa międzynarodowej funkcji publicznej można dostrzec zarówno w teorii prawa, jak i w praktyce międzynarodowej.

W teorii prawa międzynarodowego spory kompetencyjne między organizacją a państwem o „władzę” nad funkcjonariuszem spowodowały ożywienie dyskusji na temat wzajemnego stosunku prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego. Nastąpiło także wprowadzenie na grunt międzynarodowy i przystosowanie na potrzeby prawa międzynarodowej funkcji publicznej takich działów prawa, tradycyjnie uważanych za typowe tylko dla porządku wewnętrznego państw, jak: prawo pracy, prawo administracyjne czy prawo finansowe. Pojawiły się nowe techniki załatwiania sporów; oprócz nieformalnej procedury concyliacyjnej wprowadzono dwustopniową procedurę odwoławczą, uwieńczoną międzynarodowym sądownictwem administracyjnym w postaci specjalnych trybunałów administracyjnych. Uległ zmianie tradycyjny pogląd na moc wiążącą niektórych opinii doradczych MTS. Opinie sformułowane na tle orzeczeń trybunałów administracyjnych uznano za wiążące, wzruszając w ten sposób klasyczny podział kompetencji MTS na kompetencje w zakresie wyrokowania (o charakterze wiążącym) i kompetencje opiniodawcze lub doradcze (pozbawione mocy wiążącej).

Działalność międzynarodowej służby publicznej wywarła piętno i na praktyce międzynarodowej. Przepływ urzędników państwowych do służby międzynarodowej (i odwrotnie) powoduje siłą rzeczy przenikanie doświadczeń, wzorów i osiągnięć między administracją państwową i administracją międzynarodową. Oddziaływanie tych dwu służb jest wzajemne i wpływa zarówno na podnoszenie kwalifikacji zawodowych jednostek, jak i na sprawność i efektywność organów, w których one działają. Wyłoniła się nowa kategoria urzędników międzynarodowych — „neutralnych” funkcjonariuszy organizacji, zamrażających na czas pełnienia funkcji narodowe więzy i sentymenty, co wcale nie świadczy o braku patriotyzmu, ale o zrozumieniu roli i zadań, jakie postawiła przed nimi cała społeczność międzynarodowa.

10. Międzynarodowa służba publiczna funkcjonuje w silnie zróżnicowanej pod względem ekonomicznym, ideologicznym, kulturowym, a nawet rasowym społeczności międzynarodowej. Organizacje, a zwłaszcza powszechne organizacje międzynarodowe powinny niwelować różnice między państwami członkami tej społeczności, popularyzować wzajemną tolerancję, uczyć życia w pokoju. Do wypełniania tych zadań niezbędny jest sprawny i wysoce kompetentny aparat administracyjny — czyli sekretariat organizacji. Jeżeli państwa i same organizacje nie będą dostatecznie zainteresowane włączeniem do składu sekretariatów najwyższej kwalifikowanego personelu, to skuteczność i efektywność działania orga-

nizacji obniży się bardzo szybko. Potrzeba systematycznego doskonalenia personelu organizacji jest zatem bezsporna, ponieważ tak jak praworządne i demokratyczne państwo nie może funkcjonować bez dobrej administracji państwowej, podobnie współczesna społeczność międzynarodowa nie potrafiłaby się obejść bez dobrze zorganizowanej i niezależnej, sprawnie działającej i bezstronnej administracji międzynarodowej.

- Akehurst M.B.: *The Law Governing Employment in International Organizations*. Cambridge 1967.
- Anzilotti M.: *Cours de droit internationale*. Paris 1930.
- Apprill C.: *La notion de „droit acquis” dans le droit de la fonction publique internationale*. RGDIP 1983, nr 1.
- Aubenas A.: *Réflexions sur une fonction publique européenne*. AFDI 1967.
- Baade H.W.: *The Acquired Rights of International Public Servants*. „The American Journal of Comparative Law” 1966—1967, nr 1 i 2.
- Bar L.: *Sądowa kontrola administracji w Anglii*. Warszawa 1962.
- Barnes R.: *Tenure and Independence in the United Nations International Civil Service*. JILP 1982.
- Basdevant S.: *La condition juridique de fonctionnaires internationaux*. Paris 1930.
- Basdevant S.: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1931.
- Bastid S.: *Les Tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence*. RCADI 1957 — II.
- Becet J.M.: *A propos de l'„ombudsmanie”: le médiateur et les organisations internationales*. RDH 1977.
- Bedjaoui M.: *Fonction publique internationale et influences nationales*. Paris 1958.
- Beigbeder Y.: *La grève dans les institutions des Nations Unies*. RBDI 1975 — 1.
- Beigbeder Y.: *L'Ombudsman du personnel des Nations Unies*. AFDI 1975.
- Beigbeder Y.: *La représentation du personnel à l'Organisation Mondiale de la Santé et dans les principales institutions spécialisées des Nations Unies ayant leur siège en Europe*. Paris 1975.
- Bogdanov O.V.: *Immunitet predstaviteli gosudarstv pri OON*. SJMP 1973.
- Chapel Y.: *Formation et perfectionnement des fonctionnaires internationaux et européens*. Bruges 1976.
- Chavanon C.: *Les fonctionnaires et la fonction publique*. Paris 1950.
- Colliard C.A.: *Institutions internationales*. Grenoble 1956.
- Cristini R.: *La jurisprudence sur l'égalité des sexes dans la fonction publique internationale*. AFDI 1973.
- Efimov G.K., Fiedorov V.N.: *Sostav, struktura glavnykh organov i povyšenie effektivnosti OON*. SGP 1967, nr 3.
- Franck T.M.: *In Re Herbert Reis*. AJIL 1986, nr 4.

- Gazier F.: *La fonction publique dans le monde*. Paris 1972.
- Grabowska G.: *Prawo dyplomatyczne w stosunkach państw z organizacjami międzynarodowymi*. Katowice 1980.
- Graham N.A.: *Career Development in the United Nations System*. In: *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N.A. Graham, R.S. Jordan. New York 1980.
- Grunebaum-Ballin P.: *De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la S.D.N.* „Revue de droit international et de législation comparée”. Paris 1921.
- Hammar skjöld A.: *Les immunités des personnes investies de fonctions internationales*. RCADI 1936 — II.
- Hammar skjöld D.: *The International Civil Servant in Law and in Fact*. Oxford Press University 1961.
- Hansen E.: *Ombudsman w państwach skandynawskich i podstawowe przejawy jego działalności*. SP 1972, nr 32.
- Iwanejko M.: *Spory międzynarodowe*. Warszawa 1976.
- Jonah J.O.C.: *Independence and Integrity of the International Civil Service: The Role of Executive Heads and the Role of States*. JILP 1982.
- Jordan R.S., Renninger J.P.: *The Changing Concept of the International Civil Service*. In: *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N.A. Graham, R.S. Jordan. New York 1980.
- „Journal of International Law and Politics”. New York University 1982.
- Kasansky K.: *Théorie de l'administration internationale*. RGDIP 1902.
- Klepacki Z.: *The Organs of International Organizations*. Warszawa 1978.
- Knapp B.: *Les privilèges et immunités des organisations internationales et leurs agents devant les tribunaux internationaux*. RGDIP 1965.
- Kocot K.: *Organizacje międzynarodowe. Systematyczny zarys zagadnień prawa międzynarodowego*. Wrocław 1971.
- Korbut L.B., Baskin J.: *Meždunarodnye reki — istoria i sovremennost*. SJMP 1979.
- Kuntz J.: *Privilegès and Immunities of International Organization*. AJIL 1947, nr 3.
- Lachs M.: *The Development and General Trends of International Law in Our Time*. RCADI 1980 — IV.
- Langrod G.: *La fonction publique internationale*. Leyde 1963.
- Lassale C.: *Aspects de la fonction publique européenne*. RGDIP 1965.
- Lemoine J.: *Le controle judiciaire des modifications des conditions de service des fonctionnaires internationaux*. AFDI 1962.
- Makowski J.: *Funkcjonariusze międzynarodowi*. „Rocznik Prawa Międzynarodowego” 1949.
- Mathieu J.L.: *Les institutions spécialisées des Nations Unies*. Paris 1977.
- Maupain F.: *Une nouvelle dimension jurisprudentielle du droit de la fonction publique dans la famille des Nations Unies*. RGDIP 1980, nr 3.
- Meron T.: *In Re Rosescu and the Independence of the International Civil Service*. AJIL 1981, nr 4.
- Meron T.: *Staff of the United Nations Secretariat*. AJIL 1976, nr 4.
- Meron T.: *Status and Independence of the International Civil Servant*. RCADI 1980 — II.
- Meron T.: *The United Nations Secretariat*. New York 1977.
- Medvedev A.M.: *Pravovyy status Sekretariata Organizacji Obedinionnyh Nacii. Voprosy meždunarodnogo prava*. Moskva 1961.

- Miron D.: *Tenure, Fixed-Term Appointments and Secondment in the United Nations*. JILP 1982.
- Morawiecki W.: *Narody Zjednoczone. Zamierzenia i rzeczywistość*. Warszawa 1970.
- Morawiecki W.: *Organizacje międzynarodowe*. Warszawa 1965.
- Nahlik S.E.: *Osobowe klauzule dyplomatyczne. Konferencja wiedeńska 1961 a. ustawodawstwo polskie*. PiP 1962, nr 2.
- Nicol D., Croke M.: *Women in the International Civil Service*. In: *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N.A. Graham, R.S. Jordan. New York 1980.
- Oppenheim L.: *International Law*. T. I. Wyd. VIII [oprac. i uzupeł. H. Lauterpacht]. London 1955.
- Paździor B.: *Funkcjonariusze Biura Europejskiego ONZ*. SM 1963, nr 4.
- Paździor B.: *Office Européen des Nations Unies à Genève*. Wrocław 1969.
- Pellet A.: *La grève des fonctionnaires internationaux*. RGDIP 1975.
- Pellet A.: *À propos de l'affaire Dumitrescu à l'UNESCO. Note sur l'indépendance des fonctionnaires internationaux*. JDI 1979, nr 3.
- Pellet A.: *Les voies du recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*. RGDIP 1981, nr 2 i 4.
- Piontek E.: *Rozwój kompetencji Sekretarza Generalnego ONZ*. SM 1959, nr 12.
- Pirotte O., Martin P.M.: *La fonction de Secrétaire général de l'ONU à travers l'expérience de M. Kurt Waldheim*. RGDIP 1974, nr 1.
- Plantey A.: *Droit et pratique de la fonction publique internationale*. Paris 1977.
- Recruitment and the United Nations System*. In: *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N.A. Graham, R.S. Jordan. New York 1980.
- Reymond H.: *The Staffing of the U.N. Secretariat*. IO 1967, nr 3.
- Rousseau Ch.: *Problème de l'immunité fiscale des fonctionnaires internationaux*. RGDIP 1967.
- Ruzié D.: *L'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 20 juillet 1982 dans l'affaire de la demande de réformation du jugement*. No 273 du Tribunal administratif des Nations Unies. JDI 1983, nr 1.
- Ruzié D.: *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*. JDI 1978, nr 4.
- Ruzié D.: *Les fonctionnaires internationaux*. Paris 1970.
- Ruzié D.: *Le non-renouvellement de contrats à durée déterminée et l'ingérence des États (À propos de l'affaire Ballo)*. AFDI 1972.
- Ruzié D.: *La notion de fonctionnaire international*. In: *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*. Paris 1977.
- Ruzié D.: *Le pouvoir des organisations internationales de modifier unilatéralement la condition juridique de fonctionnaires internationaux*. Droit acquis ou droit essentiels. JDI 1982, nr 2.
- Ruzié D.: *Les relations entre l'administration et le personnel des organisations internationales*. „Annuaire International de la Fonction Publique” [Paris] 1972.
- Rysiak G.: *Kompetencje Trybunału Administracyjnego Narodów Zjednoczonych*. Zeszyty Naukowe UJ. Nr 135. „Prace Prawnicze”. Z. 25. Kraków 1966.
- Salmon J.A.: *La pratique du pouvoir exécutif*. RBDI 1981—1982, t. 2.
- Schwebel S.M.: *The Secretary-General of the United Nations*. Cambridge 1962.
- Siotis J.: *Essai sur le secrétariat international*. Genève 1963.
- Smouts M.C.: *Le Secrétaire général des Nations Unies*. Paris 1971.

- Sonnenfeld R.: *Sekretarz Generalny ONZ. Ewolucja i tendencje*. SM 1962, nr 2.
- Stembrowicz J.: *Od ombudsmana do mediatora*. „Miesięcznik Literacki” 1973, nr 12.
- Sutor J.: *Przywileje i immunitety międzynarodowe*. Warszawa 1973.
- Sutor J.: *Przywileje i immunitety organizacji i ich funkcjonariuszy*. SM 1966, nr 9.
- Szasz P.C.: *Law and Practice of the International Atomic Energy Agency*. New York 1970.
- Szasz P.C.: *Unions of International Officials: Past, Present and Future*. JILP 1982.
- Szawłowski R.: *Les finances et le droit financier d'une organisation internationale intergouvernementale. Examen sur la base de l'Organisation Mondiale de la Santé et certaines autres organisations*. Paris 1969.
- Tavernier P.: *Les accords de recrutement des fonctionnaires des Nations Unies par voie de concours (vers une révolution dans le droit de la fonction publique internationale?)*. AFDI 1980.
- Tavernier P.: *La fusion de Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT: nécessité ou utopie?* AFDI 1979.
- The International Civil Service. Changing Role and Concepts*. Ed. by N. A. Graham, R. S. Jordan. New York 1980.
- Timoszenko A.S.: *Někotoryje meždunarodno-pravovyje aspekty statusa i dejatelnosti Sekretariata OON. Problemy gosudarstva i prava na sovremennom etape*. Moskva 1971.
- Urquhart B.E.: *The International Civil Servant*. In: *The International Executive*. Princeton University 1978.
- Vandersanden G.: *La recrutement des fonctionnaires et agents dans les Organisations internationales*. JDI 1982, nr 3.
- Vignes D.: *Fonctionnaires internationaux*. *Encyclopedie Juridique. Répertoire de Droit International*. Paris 1969.
- Vignes D.: *Les délais des recours judiciaires ouverts aux fonctionnaires internationaux: à propos de la décision du 20 août 1968 de la Commission de recours du Conseil de l'Europe*. AFDI 1969.
- Walters F.P.: *A History of the League of Nations*. London 1952.
- Wattles G.W.: *Internal Recourse Procedures of International Organizations*. JILP 1982.
- Weiss Th. G.: *International Bureaucracy: the Myth and Reality of the International Civil Service*. IA 1982.
- Wolf F.: *The International Civil Servant*. Genève 1967.
- Wolf F.: *Le métier de fonctionnaire international*. Genève 1967.
- Wybór dokumentów do nauki prawa międzynarodowego*. Oprac. K. Kocot, K. Wolfke. Wrocław 1976.
- Young P. Tien-Chong: *International Civil Service*. Bruxelles 1958.
- Zavala D.: *La Commission de la Fonction Publique Internationale*. AFDI 1976.
- Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*. Red. S. Hubert. T. I: *Organizacja Narodów Zjednoczonych*. Warszawa 1961; T. II: *Organizacje wyspecjalizowane*. Warszawa 1966—1967.

SKRÓTY NAZW ORGANIZACJI

ACC	— Administrative Committee on Coordination
AT ILO	— Administrative Tribunal of the International Labour Organization
BIT	— Bureau international du travail
CIJ	— Cour internationale de justice
EFTA	— European Free Trade Association
Eurocontrol	— European Organization for the Safety of Air Navigation
FAFI	— Fédération des associations de fonctionnaires internationaux
FAO	— Food and Agriculture Organization of the United Nations
FICSA	— Federation of International Civil Servants' Associations
GATT	— General Agreement on Tariffs and Trade
IAEA	— International Atomic Energy Agency
IBRD	— International Bank for Reconstruction and Development
ICAO	— International Civil Aviation Organization
ICITO	— Interim Commission of the International Trade Organization
ICSAB	— International Civil Service Advisory Board
ICSC	— International Civil Service Commission
IDA	— International Development Association
IFAD	— International Fund for Agricultural Development
IFC	— International Finance Corporation
ILO	— International Labour Organization
IMCO	— Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
ITU	— International Telecommunication Union
JAB	— Joint Appeals Board
JAC	— Joint Advisory Committee
MTS	— Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
SDN	— Société des Nations
TANU	— Tribunal administratif des Nations Unies
TAOIT	— Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail
TASDN	— Tribunal administratif de la Société des Nations
UN	— United Nations
UNAT	— United Nations Administrative Tribunal
UNDP	— United Nations Development Programme
UNEP	— United Nations Environment Programme
UNESCO	— United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	— United Nations Children's Fund

UNIDO	— United Nations Industrial Development Organization
UPU	— Universal Postal Union
WHO	— World Health Organization
WIPO	— World Intellectual Property Organization
WMO	— World Meteorological Organization

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW

AFDI	— „Annuaire Française de Droit International”
AJIL	— „American Journal of International Law”
IA	— „International Affairs”
IO	— „International Organizations”
JDI	— „Journal de Droit International”
JILP	— „Journal of International Law and Politics”
PiP	— „Państwo i Prawo”
RBDI	— „Revue Belge de Droit International”
RCADI	— „Recueil des Cours de l'Académie de Droit International”
RDH	— „Revue de Droit Hellenique”
RDILC	— „Revue de Droit International et de Législation Comparée”
RGDIP	— „Revue Générale de Droit International Public”
SGP	— „Sovetskoje Gosudarstvo i Pravo”
SJMP	— „Sovetskij Jeżegodnik Meždunarodnogo Prava”
SM	— „Sprawy Międzynarodowe”
SP	— „Studia Prawnicze”
YILC	— „Yearbook of the International Law Commission”

Геновефа Грабовска

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОТРУДНИКИ

Резюме

В связи с появлением международных организаций возникла необходимость обеспечить их секретариаты квалифицированными работниками, которые впоследствии стали называться международными сотрудниками. Правовое положение международных сотрудников, их место в организации и роль, какую они играют по отношению к странам-членам, являются предметом настоящей работы.

Генезис института международных сотрудников восходит к административным связям XIX века, однако только с появлением Лиги Наций он был признан. Его полное развитие наступило во II половине XX века, в период так наз. организационной революции.

Международное право, а иногда также внутреннее право государств определяют принципы работы этих сотрудников в организациях. Они формулируют как условия, какие должен исполнять кандидат в сотрудники, как и типы его связей с организацией (гл. II).

Международные сотрудники пользуются правами и отвечающими им обязанностями (гл. III и IV). Их содержание и область вытекают прежде всего из внутреннего права организации, иногда обогащенного положениями права государства, где находится эта организация. Правам и обязанностям международных сотрудников сопутствуют привилегии и иммунитеты — облегчения, необходимые для выполнения их заданий в организации (гл. V).

Деятельность сотрудников может приводить к конфликтам с руководителями организации. Для защиты своих интересов сотрудники могут воспользоваться либо административной процедурой, предусмотренной внутренним правом организации, либо предложить появившийся спор компетентному судебному органу, т. е. административному трибуналу. (гл. VI).

Работа заканчивается размышлениями о независимости международных сотрудников по отношению к государствам, гражданами которых они являются (гл. VII). И хотя принцип независимости международных сотрудников подтверждают статуты отдельных организаций, все же действия некоторых государств представляют для этой независимости серьезную опасность.

Genowefa Grabowska

INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS

Summary

The foundation of international organizations has created the need to employ in their offices qualified persons who, with the time passing, were called international civil servants. The legal status of international civil servants, their place in the organization and the role played towards member countries, is the subject of the present work.

The origin of international civil servants goes back to the 19th c. administrative unions but it was only the League of Nations which accepted this situation. Its full development took place, however, in the latter part of the 20th c., in the period of the so-called organizational revolution.

International law and sometimes also the domestic law of the states define the rules of employing civil servants in the organizations. They formulate both the conditions which the candidate for the civil servant must fulfil and the types of his connections with the organization (Chpt. II).

International civil servants enjoy the rights and appropriate duties (Chpts. III and IV). Their content and scope is the result of, first of all, the internal regulations of the organization, sometimes enriched by the rules of the law of the host state. The rights and duties of civil servants are accompanied by the privileges and immunities — facilities necessary to perform their duties in the organization (Chpt. V).

The activities of civil servants may lead to conflicts with organization authorities. To protect their interests civil servants may make use of either administrative procedure stipulated in the inner law of the organization or submit the existing controversy to the competent judicial agency, i. e. administrative tribunal (Chpt. VI).

The work closes with considerations on the independence of international civil servants towards the countries they are citizens of (Chpt. VII). And although the rule of independence of civil servants is confirmed by the statutes of particular organizations, still the activities of some countries are threat for this independence.

Projekt okładki
GERARD LABUS
Redaktor
ELŻBIETA GISZTER
Redaktor techniczny
WŁODZIMIERZ DOBRZAŃSKI
Korektor
ELWIRA KABAT

Copyright © 1988
by Uniwersytet Śląski

Wszelkie prawa zastrzeżone

Wydawca
UNIWERSYTET ŚLĄSKI
ul. BANKOWA 14, 40-007 KATOWICE

Wydanie I. Nakład: 300 + 38 egz. Ark. druk.
10,0. Ark. wyd. 13,0. Oddano do drukarni
w marcu 1988 r. Skład rozpoczęto w mar-
cu 1988 r. Podpisano do druku i druk
ukończono w maju 1988 r. Papier druk.
kl. III 80 70×100.
Zam. 209/88 C-5 Cena zł 390,--

Drukarnia Uniwersytetu Śląskiego
ul. 3 Maja 12, 40-096 Katowice

ISSN 0208-6336
ISBN 86-226-0205-7

Genowefa Grabowska
FUNKCJONARIUSZE MIĘDZYNARODOWI

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH BŁĘDÓW DOSTRZEZONYCH W DRUKU

Strona	Wiersz		Jest	Powinno być
	od góry	od dołu		
34		2—3	<i>Répetroire</i>	<i>Répertoire</i>
78		10	Ligi.	Ligi,
105		11—12	foregoig	foregoing
109		16	TAILO	ILOAT
111	3		Uchwała	Uchwałą
136		19	plaszczynach	plaszczynach

nr inw.: BGN - 286



BG N 286/871

ISSN 0208-6336
ISBN 86-226-0205-7